



Европейски съюз

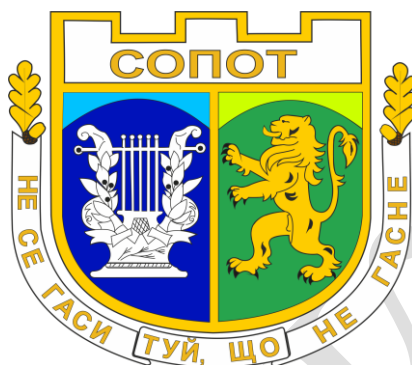


ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

ОБЩИНА СОПОТ



МЕТОДИКА ЗА МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛ И ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИТЕ ПОЛИТИКИ - ТУРИЗЪМ, ГРАДОУСТРОЙСТВЕНА И ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА



Българска Консултантска Организация, 2014г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Дефиниция за общинска политика. Процес на инициране, разработване и прилагане	4
II. Процесът на мониторинг, контрол и оценка: интегриран компонент на стратегическият цикъл на планиране и управление	14
III. Роля и функции на процедурите по мониторинг, контрол и оценка на публични политики.....	27
IV. Информационно осигуряване на процедурите по мониторинг, контрол и оценка на общинските политики	29
V. Основни дефиниции	34
VI. Анализ на наличните механизми за мониторинг, контрол и оценка на изпълнението на политики	44
VII. Основни характеристики на мониторинга, контрола и оценката на политики	45
1. <i>Мониторинг, контрол и оценка - същност.....</i>	45
2. <i>Основни компоненти на мониторинга.....</i>	49
3. <i>Обекти и субекти на мониторинга</i>	51
4. <i>Принципи за мониторинг и оценка на местните политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика.....</i>	53
5. <i>Подход за формиране на индикатори.....</i>	53
VIII. Методика за оценка на политиката в областта на градоустройствена и жилищно политика и туризъм	57
IX. Принцип на партньорство	644
Използвана литература	666



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АУЕР	Агенцията за устойчиво енергийно развитие
ГОП	Годишен оперативен план
ЗМО	Звено за мониторинг и оценка
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗУО	Закон за управление на отпадъците
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИГ	Местна инициативна група
НСИ	Национален статистически институт
ОБС	Общински съвет
ОПНИЕВИ	Общинска Програма за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници и биогорива
ОПР	Общински план за развитие
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
СМР	Стратегия за местно развитие
СФУК	Система за финансово управление и контрол
УО	Управляващ орган



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Настоящият рамков документ е разработен в изпълнение на Дейност 2. Създаване на правила и методики за мониторинг и оценка на конкретни политики в община Сопот – туризъм, градоустройствена и жилищна политика.

„Рамковият документ“ е разработен под формата на *Методика за мониторинг, контрол и последваща оценка на общинските политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика*. Приложенията се придържат строго към правилата на „рамковия документ“, но съдържат конкретни правила, въз основа на действащото законодателство в различните области и дефинират конкретните отдели или дирекции, в чийто ресор попада изпълнението на конкретните секторни политики.

Към Методиката са разработени и правила за мониторинг, контрол и последваща оценка на общинските политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика, които имат за цел да подпомогнат общинска администрация Сопот за постигане на ефективност, целенасоченост и публичност при изпълнение на политиките за туризъм и градоустройствена и жилищна политика.

Рамковият документ е съобразен с Наръчника за процедурите за координация на политиките за развитие, като са отразени спецификите на организационното и институционално развитие на общинска администрация Сопот.

I. Дефиниция за общинска политика. Процес на инициране, разработване и прилагане

Дефинирането на понятието „Политика“ е изключително сложна задача, най-вече поради, обстоятелството, че това понятие има много широка „гражданственост“, което от своя страна го е превърнало в един твърде „еластичен“ термин, зад който стоят най-разнообразни

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

разбирания за неговият смисъл. Най-общата дефиниция за понятието политика е „процес на разработване на основни принципи и свързаните с тях насоки за прилагане, формулирани и прилагани от дадено управляващо тяло (субект) на дадена организация, чрез които се насочват, управляват и/или лимитират определени действия с цел постигането на дългосрочен ефект“¹.

В контекста на общинското управление, понятието публична политика може да се определи като **част от цикличен процес**, който се характеризира и инициира чрез генериране на идеи за развитие на даден обект на общинско управление (сектор, тематична област, територия), тяхното организиране и структуриране и последващото им трансформиране в обща визия за очакваното състояние на обекта, нейното конкретизиране в хронологично и логически свързани цели и конкретни мерки и действия, които да доведат до промяна в актуалният ход на процесите, свързани с развитието на същият обект, в рамките на предварително дефиниран период, с цел достигане на определеното от Визията **желано състояние на обекта** на въздействие.

Макар и сравнително тровава, тази дефиниция в голяма степен отразява основните характеристики на процеса на формулиране на публични политики, който като цяло се базира на принципите, подходите и методите на **съвременното стратегическо планиране**. Конкретизацията на политическите насоки и визии в конкретни стратегически и планови документи, представлява първата реална фаза на трансформиране на политиката в реален инструмент, чрез който действително се планира и управлява развитието на дадена община или на определен/ни аспекти от нейното развитие.

В технологично отношение цикълът на стратегическо планиране, представлява елемент на стратегическото управление, в рамките на

¹ <http://www.businessdictionary.com>



Европейски съюз



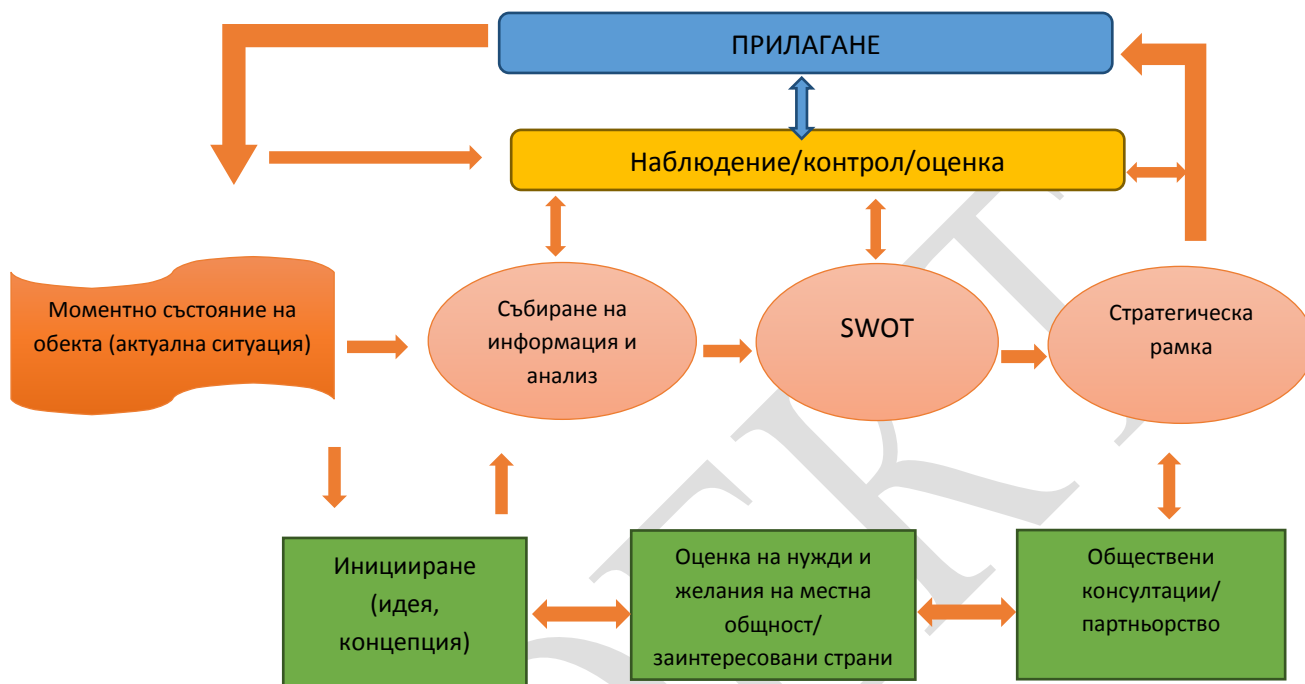
ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

който се определя «диагнозата» на състоянието на обекта, подложен на политическо въздействие, на чиято база се определят конкретните насоки за трансформиране на това състояние в производно такова, което в по-пълна степен отговаря на нуждите и потребностите на местната общност и конкретните заинтересовани страни по отношение на обекта, чиито предмет представлява конкретният процес на стратегическо планиране.

Процеса се инициира от генерирането на идея/идеи и/или концепция за развитието на дадена територия, сектор или друг аспект на публичното управление, същите се подлагат на проверка за съответствие с желанията и нуждите на местната общност, анализират се реалните възможности, наличните ресурси и лимитиращите проблеми в контекста на общата ситуация, на чиято база се определят *визията, целите и приоритетите* за развитие, разработва се *стратегия и средства за нейното реализиране* и се осъществява *стратегически контрол*. На схемата по-долу е представена обща концептуална схема на процеса на трансформация на политическа идея/визия/концепция в стратегически документ, чието прилагане на практика води до осъществяването на съответната публична политика и нейното конкретно отразяване върху ситуацията на обекта, върху който същата следва да въздейства:



Фиг. 1. Обща схема на процеса стратегическо планиране

Според Friedmann и Alonso (1995), Richardson (1998) и др. стратегическото планиране представлява само един от елементите, съставляващи цикъла на стратегическото управление (или стратегическия мениджмънт). След като стратегията е разработена, се пристъпва към нейното реализиране, като се осъществява контрол върху получените резултати, след което цикълът на стратегическото планиране започва отново (фиг. 1). Еднократно изпълненият цикъл не е достатъчен, за да се осъществи дори и най-подходящата стратегия, поради което този цикъл дефакто представлява непрекъснат процес. Ето защо според Friedmann и Alonso (1995), **стратегическите планове не се създават, за да бъдат стриктно изпълнявани, а те са само**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

инструмент за успешно управление, адаптиращо възможностите на територията към постоянно променящите се условия.

Следователно, главна особеност на съвременното управление на развитие е, първо, че управлението става преди всичко стратегическо, и второ, че развитието трябва да бъде грижа не само на държавната и общинската администрация, но и на предприемачите, политиците и цялото население на съответната териториална единица, вкл. структурите на гражданското общество.

Стратегическото планиране има не само предимства, но и някои недостатъци. Неговите възможности не са безгранични, то не е универсален метод (панацея) за всяка възникнала ситуация:

- **Първо**, стратегическото планиране не дава, а и не може да даде, точна и детайлна картина на бъдещето. Целта му е преди всичко да дефинира желаното състояние на социално-икономическото развитие в бъдеще и мястото на териториалната единица (общината, областта, района) в общото социално-икономическо развитие на страната.
- **Второ**, стратегическото планиране не се основава на строго определени процедури, а по-скоро представлява определена философия за начина, по който би трябвало да се развива регионалната и местната икономика. Все пак съществува натрупан опит и редица препоръки, правила и логически схеми за анализ на проблемите, за избор на стратегия и за нейната практическа реализация.
- **Трето**, стратегическото планиране на регионалното и местното развитие изисква значителни усилия и разход на време и ресурси. То коренно се различава от разработването на оперативните планове, които задължително трябва да се



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

изпълняват при всякакви условия. В развитите страни за целите на стратегическото планиране се създават специализирани регионални и общински служби за мониторинг и анализ на средата, за маркетинг, за връзки с обществеността (PR) и др., с което са свързани значителни финансови и човешки ресурси.

- **Четвърто**, при стратегическото планиране на регионалното и местното развитие рязко се увеличават отрицателните последици от допуснати грешки през аналитичния етап. Най-неблагоприятни са последиците за общините, областите и районите, които следват безалтернативен път на развитие или реализират “твърда” стратегия, която не подлежи на корекции.
- **Пето**, наличието на областна стратегия и общински план само по себе си не решава проблемите в регионалното и местното развитие. При стратегическото управление процесът на изпълнение на стратегическия план трябва да оказва обратно влияние върху планирането чрез контрола и мониторинга върху изпълнението на плана за последващи корекции. Ето защо не може да се премине към стратегическо управление, ако липсват предпоставки или възможности за изпълнение на стратегията, дори ако тя е разработена компетентно.

Общностен контекст на публичните политики, разработвани и прилагани от община Сопот

По силата на членството на страната ни в ЕС всяка една публична политика, разработвана и прилагана от страна на Община Сопот следва отговаря на редица условия и изисквания както по отношение на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

вътрешната и външна кохерентност на документа, описващ съответната политика, обвързаността му със стратегията Европа 2020, съответствието му с приложимите регламенти и с принципите на партньорство, многостепенно управление, насърчаване на равенството между мъжете и жените и устойчивото развитие, реалистичността на поставените цели, адекватността на предложените приоритети за изпълнението им и достатъчността на включените административни и финансови ресурси за реализацията им.

С основно значение и ориентир при формулиране на изходната база за изготвяне на предварителната оценка и по време на процеса на нейното същинско извършване следва да се вземат предвид и следните основни моменти:

- Опитът натрупан в страната по отношение на стратегическото планиране- секторно и териториално, включително по отношение на извършените предварителни и междинни оценки на основните стратегически документи;
- Обективните и съществуващи ограничения на стратегическото планиране и неговото оценяване;
- Новите реалности и измерения на Европейската кохезионна политика и нейните секторни и териториални акценти.

Контекста на всяка една публична политика следва да бъде съобразен с:

- Стратегията „Европа 2020“ (2010 г.) задава рамката на необходимите интервенции за постигане на *интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж* в страните и регионите на ЕС. Към предмета на настоящата задача съществено отношение има една от важните препоръки на ЕК към Стратегия „Европа 2020“ –



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„За да бъдат осъществени промените, Стратегията „Европа 2020“ се нуждае от *по-добра насоченост, ясни цели и прозрачни показатели за оценка на напредъка*. Това ще наложи изграждането на силна рамка на управление, чиито инструменти се използват добре, за да се гарантира навременно и ефективно изпълнение”². Според нас петте главни цели на ниво ЕС до 2020 г.³ следва да бъдат интерпретирани и използвани като основни ориентири и критерии (желано състояние) за всички останали стратегически и планови документи в страната към хоризонт 2020г.

- *Петият кохезионен доклад* съдържа оценка на постиженията на европейската политика за сближаване, както и структуроопределящи насоки за развитието на ЕС през програмния период 2014-2020 г.⁴ В първоначалния си вид докладът се базира на социално-икономически данни, предхождащи финансовата, икономическата и социалната криза, обхванала ЕС след 2008 г., което наложи впоследствие в него да бъдат отразени редица препоръки и допълнения от страна на редица европейски институции. В резултат, част от насоките за икономическо, социално и териториално сближаване в доклада бяха актуализирани и/или преформулирани. По-важните от тях, се отнасят до:
 - *необходимостта от нова политика за сближаване за всички региони, адаптирана към тяхното равнище на развитие;*
 - *създаването на нова междинна категория региони, чийто БВП на глава от населението е между 75% и 90 % от БВП на Общността, с*

² Съобщение на Комисията, Брюксел, 3.3.2010 г., COM(2010) 2020 окончателен

³ Стр. 4 от Техническата спецификация

⁴ Вж. Заключение от Петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване, COM(2010) 642



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

цел да замени действащата понастоящем система за постепенно оттегляне и постепенно въвеждане на подкрепата, за да се ограничи наблюдаваният прагов ефект при праг от 75 % от БВП на Общността (сегашен праг на допустимост между цел 1 и цел 2) и да се гарантира еднакво третиране на регионите;

- необходимостта от *отчитането и на други показатели, допълващи БВП, за да бъдат отразени по-добре степента на развитие на всеки регион и възникващите в него специфични проблеми на социално и териториално сближаване (подрегионални различия, разлики в доходите, равнище на безработицата, достъп до услуги от общ интерес (УОИ), достъп и оперативна съвместимост на транспортните средства, качество на околната среда, социално благополучие, равнище на образование и др.), на базата на списък с териториални показатели, с източник EUROSTAT и ORATE*⁵;
- необходимостта да се *подкрепи хармоничното развитие на ЕС чрез мобилизиране на вътрешния потенциал на всички региони и намаляване на неравенството между нивата на развитие на европейските региони, както е предвидено в член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз;*
- въвеждането на принципа за *по-голяма гъвкавост при организирането на оперативните програми, за да може да се действа на различни териториални равнища (подрегионално, регионално, мултирегионално и макрорегионално) в зависимост от териториалните специфики или функционални пространства, като например речните басейни, планинските райони и др.*

⁵ Европейска мрежа за наблюдение на устройството на територията (ORATE/ESPON).

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- определянето на *приоритетна териториална цел* в допълнение към темите, свързани със Стратегията „Европа 2020“, както и вземането под внимание на *регионите с териториални специфики* по член 174 от Договора за функционирането на Европейския съюз;

Нашето разбиране е, че при разработването на различните политики, общината трябва да се съобрази и с постановки, заложили и в други стратегически и нормативни документи на ЕС, като:

- *Лисабонската стратегия* 2000 г. (и актуализациите в нея), в която главният акцент е поставен върху необходимостта от развитие на икономика, базирана на знанието чрез адаптиране към промените в информационното общество и ускоряване на научноизследователската и развойната дейност, както и усъвършенстване на социалния модел чрез инвестиране в развитието на човешките ресурси и провеждане на активна политика на заетост.
- *Допълненията към Лисабонската стратегия*, направени в областта на устойчивото развитие (срещата в Гьотеборг на Европейския съвет през юни 2001 г.), както и изискването за заделяне на не по-малко от 3 % от БВП на страните членки за научноизследователска и развойна дейност (срещата на Европейския съвет в Барселона през 2002 г.), което е потвърдено и доразвито в Стратегията „Европа 2020“.
- *Хартата на Общността за основните социални права* (от 1997 г. тя е неразделна част от договорното право на ЕС), в която са формулирани правата на работещите в ЕС – свободно движение, справедливо заплащане, по-добри условия на труд, социална защита, равностойно отношение към жените и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

мъжете, закрила на децата, на възрастните и на хората с увреждания и др.

- *Хартата от Лайпциг за устойчиви европейски градове* (2007 г.), в която са заложени общите принципи и стратегии на политиката за развитие на градските райони (интегрирано развитие на градските райони, балансирана териториална организация на основата на европейската полицентрична градска структура и др.).
- *Решението на Европейския парламент от 23 май 2007 г.* относно въздействието и последиците от структурните политики за кохезията на ЕС ⁶ и др.

II. Процесът на мониторинг, контрол и оценка: интегриран компонент на стратегическият цикъл на планиране и управление

Съгласно съвременната теория и практика на управлението, процеса на оценка и наблюдение се явява неразделна функционална част от процеса на стратегическия мениджмънт. В по-широк план оценяването на даден публичен стратегически документ е процес, свързан с подобряване на опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики, който има важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследява прогреса, да се извлекат поуките, да се корелират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност, да се развие съответния капацитет на администрацията.⁷

⁶ Вж. Официален вестник на Европейския съюз, С 102 Е/286, 24.4.2008

⁷ Методика за провеждане на междинна оценка на ОСП, www.riiconventions.org



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

С основно значение за осигуряването на качествен процес на мониторинг и контрол са следните основни моменти:

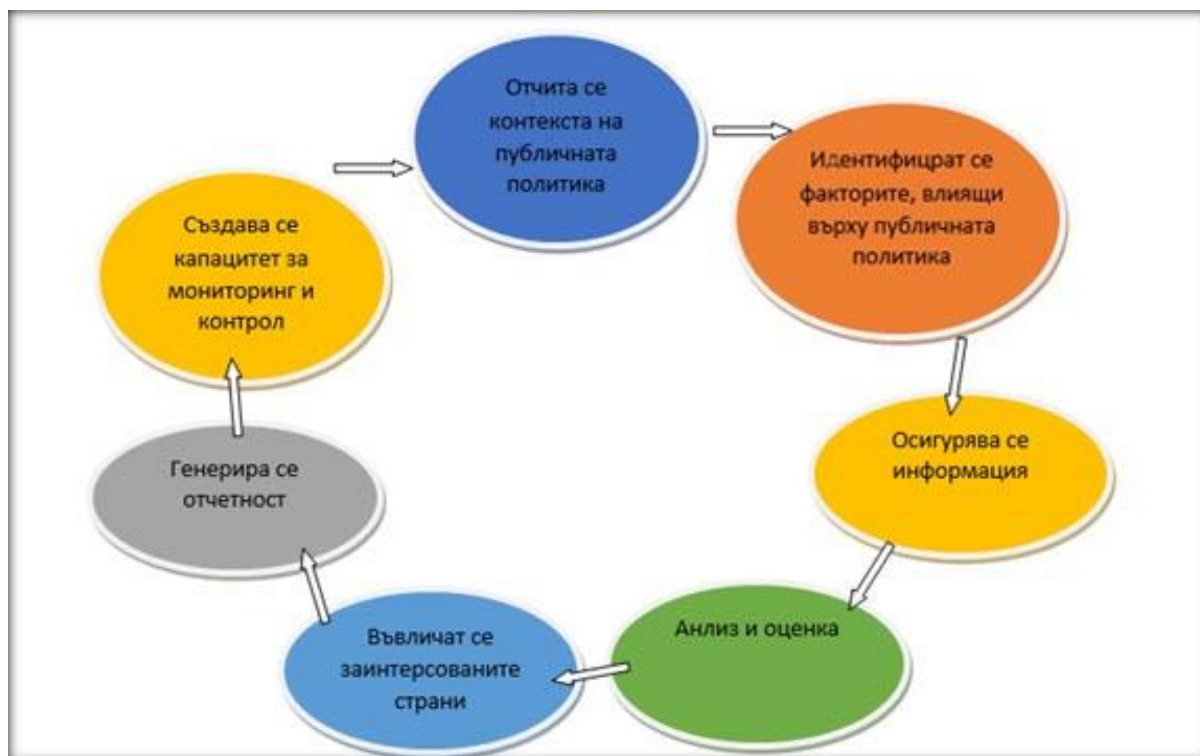
- Осигуряване на необходимата ефективна институционална и административна организация на процеса на наблюдение, контрол и оценка;
- Наличие на работеща и съответстваща система от индикатори, чрез която да се измерва процеса на прилагане на дадена политика;
- **Осигуряване на необходимото външно и независимо оценяване на процеса.**

Поради широкия обхват на тези процедури, както и поради наличието на изключително голямо разнообразие от заинтересовани страни, са налице различни гледни точки на възприемане на тези процедури и на ползване на резултатите от тях. Така например тези, които планират и разработват публичните политики/програми, обикновено се интересуват от тяхната **ефикасност** – как се разпределят и използват обществените ресурси между конкуриращи се цели и дейности, съществуват ли по-добри алтернативни начини за постигане на целите и изразходване на средствата, адекватни ли са направените разходи на получените резултати и др. Ако целта на оценката е **ефективността и отчетността**, релевантните въпроси, от които се интересуват парламентаристи, правителствени служители, донори, медии и граждани, са други – колко успешни са политиките и програмите, постигнали ли са те своите цели, какви са техните положителни и отрицателни въздействия и т.н.

При оценка на **качеството на изпълнението** на програмите важните проблеми на оценката се отнасят до ефективното функциониране на управленските структури, правилното таргетиране и достъпността на политиките/програмите, осигуряването на качествени публични услуги, спазването на времевите графици и т.н.

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот”, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Много важно е да се осъзнае, че процедурите по мониторинг и оценка са като цяло интерактивни процеси, които изискват взаимодействието на множество заинтересовани страни. Схематично това е отразено на фигурата по-долу, която илюстрира отделните компоненти на тези процедури:



Фиг.2. Процедура на мониторинг и контрол

Понякога се допуска, че оценката може да се разглежда като насочена към една **най-обща цел, която обхваща всички останали – чрез систематично изследване, анализ и научаване да се усъвършенстват разработването и прилагането на публичните политики и програми по най-ефикасния и ефективен начин.** Този акцент произтича от постоянната необходимост да се получава ново знание за различни социално-икономически условия, които изискват различни комбинации от действия и интервенции за ефикасно и ефективно постигане на обществените цели. Важно е оценките да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

допринасят за изграждането на специфична култура, подкрепяща непрекъснатия процес на обучение и самообучение и извличане на знания и опит както от постигнатите успехи, така и от провалите на публичните политики и програми.

Резултатите от мониторинга и оценките подпомагат разработването на мерки и инструменти за развитие на съответната политика/програма. Това е от особено значение за постигането на целите на политиката/програмата и тяхната дългосрочна устойчивост. Публичните политики и програми имат и своята социална цена, която трябва да бъде определена навреме с цел да се привлекат балансиращи ресурси. Предвиждането на социалната цена, идентифицирането на групите в риск и набелязването на облекчаващи мерки подкрепят изпълнението на политиката/програмата.

Изпълнението на публичните политики и програми е социален процес, а не само последица от административни или технически решения. Обществената стратегия за изпълнението на политиката/ програмата трябва да даде отговор на въпроса как да се мобилизират, организират и координират обществените действия на различните заинтересовани страни, за да се превърне тя в реалност. Не може да се очаква всички засегнати страни да са съгласни с реализацията на определена политика/програма и активно да ги подкрепят. Мерките за изграждане на съгласие и доверие, решаването на конфликти и договарянето на приемливи възможности са области, в които мониторингът и оценката могат съществено да допринесат за успешното изпълнение на политиката/програмата.

Мониторингът и оценката са средство не само за разбиране на проблемите, но и за намиране на осъществими решения. Те добавят здравословна доза реализъм в реакцията на управляващите в противоречиви ситуации. Социалните, икономическите и политическите механизми следва да бъдат идентифицирани и целенасочено



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

мобилизирани за постигане на целите на политиките и програмите. За решаването на тези задачи мониторингът и оценката на политиките и програмите нямат заместител. Те са и функционално допълнение към традиционните икономически и технически анализи, като следва да съизмерват положителните икономически и технологични резултати с очакваните социални последици. При вземането на решения за извършване на реформи на публични политики е ясна необходимостта от икономически и финансов анализ с цел да се изчислят разходите и да се мобилизират необходимите ресурси. Когато се вземат решения за инвестиране в програми за икономически растеж, социалните рискове и социалните разходи трябва също задълбочено да се анализират. Мониторингът и оценката могат да бъдат и средство за оценка на социалните разходи, рискове и ползи, за определяне и смекчаване на социалната цена и на влиянието на тези елементи при осъществяването на политиките и програмите.

В крайна сметка смисълът на мониторинга и оценката на публичните политики и програми е да се прецени дали е възможно да се повишат качеството на живота, благосъстоянието и възможностите за просперитет на гражданите. Мониторингът и оценката на публични политики и програми дават възможност на управляващите да формулират приоритетите за развитие, като систематично се търси отговор на редица ключови въпроси, които имат значение за администрацията, заинтересованите страни и гражданите:

- *Каква е значимостта на ефектите от реализирането на политиката или програмата за различните целеви групи и заинтересовани страни?*
- *Съществуват ли сериозни рискове, застрашаващи изпълнението на политиката/програмата или успешното постигане на предвидените резултати?*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- *Регистрират ли се непредвидени отрицателни последици от осъществяването на политиката/програмата?*
- *Необходими ли са корекции (ако да – какви) в начина на реализиране на политиката/програмата?*

Поради широкият и разнообразен характер на разработваните стратегически и планови документи, налице е и сравнително голямо разнообразие от оценъчни процедури и видове оценки. Съществуват различни критерии, по които те могат да бъдат типологизирани⁸ – например фази на политиката/програмата, в която се реализират; техните цели и методи; позицията на изпълнителите на мониторинга/оценката; териториалният им обхват; продължителността и степента им на задълбоченост и др.

По долу накратко са разгледани някои от най-използваните класификации на оценките на публичните програми и политики.

Видове оценки според етапа на изготвяне/изпълнение на стратегическия документ, в чиито обхват се осъществява оценъчният процес: Като цяло, в рамките на тази класификация попадат процедурите по оценяване на отделните етапи по формулиране, изготвяне и прилагането на съответния стратегически документ. Специфичното при този вид оценки е, че те хронологично и функционално следват логиката на разработване и реализация на стратегическия документ, като в зависимост от етапа за който се отнасят се извършват по различна методика и имат различни цели и приложение и начин на използваемост на резултатите от оценъчния процес.

В зависимост от това, на какъв етап от разработването/реализацията на плана се осъществява оценъчния процес, оценките

⁸ Нончев, А. Мониторинг и оценка на публични политики и програми, София, 2009г.

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

могат да се поделят на: Предварителни (ex ante), Междинни/Текущи и Последващи.

➤ **Предварителни оценки:**

Предварителните (ex ante) оценки следва да стартират като процедура на възможно най-ранен етап от разработването на даден стратегически документ и чрез тях се цели от една страна подобряване на сензитивността на съответния документ, неговите визия, стратегически цели и мерки, по отношение на обществените потребности, релевантността на избраната стратегия за развитие и нейната съобразеност с реалното състояние на обекта, чието развитие се таргетира с помощта на разработвания документ. Чрез този вид оценки се извършва и необходимото „калибриране“ на стратегическата рамка, по отношение на нейната реалистичност, обхват и приоритети. Не на последно място предварителните оценки освен чисто диагностичните функции, които изпълняват, имат ролята на необходимият коректив и генератор на алтернативни решения, които могат да окажат съществено отражение върху фокуса на иницирираните политики и сценарии за развитие.

➤ **Междинни/текущи**

Междинните/Текущите оценки проследяват напредъка на осъществяваните политики/програми и качеството на тяхното изпълнение. Като цяло те имат характер на констативен акт, имащ за цел да оцени съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието и устойчивостта на стратегическия документ, съобразно предварително определените цели, приоритети и мерки. В този смисъл този тип документи представляват важна част от мониторинга на изпълнение на документа и основа за неговата актуализация.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

➤ **Последващи оценки**

Последващите оценки имат обобщаващ и рекапитализиращ характер и имат за цел да оценят получените резултати, както и характера и дълбочината на иницирираните и проведени въздействия върху обекта, чието развитие е предмет на съответният стратегически план. Този тип оценки от една страна имат за цел как са мобилизирани и използвани обществените ресурси, каква рекапитулация на цялостната реализация на политиката/програмата, на получените резултати и осъществените въздействия. Те имат за цел да установят как са използвани обществените ресурси, каква е ефикасността на извършените интервенции, в каква степен са постигнати предвидените цели. Съществено внимание следва да се обърне на причините и факторите за постигнатите позитивни и негативни резултати, да се идентифицират слабостите и „тесните“ места в развитието, които пряко влияят върху ефективността от прилагането на съответния стратегически документ. Тук е мястото да се отбележи, че развитието на отделните сектори на обществено-икономическият живот, както и на територията в чиито предели се осъществява съответния план или програма, като цяло често се отличават с голяма степен на инерционност. Поради това резултатите и въздействията едва ли могат еднозначно да бъдат оценени непосредствено след края на реализацията на дадения стратегически документ. Това обяснява и честата практика този тип оценки да се извършват не непосредствено след приключване на изпълнението на даденият план или програма, а определен период след това.

Видове оценки според целите на оценъчния процес и използваните методи

Разграничават се няколко различни метеорологически подхода при извършването на оценки на публични политики и програми, които имат специфичен фокус и ориентация:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Първо, разпределение и използване на ресурсите – както при разработването на политиките/програмите (как ще бъдат използвани ресурсите), така и ретроспективно (как са били изразходвани ресурсите). Пример за това е анализът „разходи – ползи“ (cost-benefit analysis), ориентиран най-вече към оценка на *икономичността и ефикасността* на публичните политики/програми.

Второ, изработване на стандарти и/или измерими цели – формулират се критерии и показатели, чрез които се преценяват успехът, качеството на реализация и въздействието на политиката/програмата. Например оценката на показатели (benchmarking), ориентирана към степента, в която са постигнати определени цели, е такъв метод. Той е насочен най-вече към оценка на *ефективността и въздействието* на публичните политики/програми.

Трето, разбиране и обяснение – търси се обяснение на въздействията на политиката/програмата и причинни връзки с нейните елементи и извършените интервенции (какво, как, кога, при какви условия „работи“ добре). Илюстрация на този подход, насочен към по-добро *качество на изпълнението* на публичните политики/програми, са тематичните оценки на различни конкретни интервенции в дадена област и идентифицирането на това, кои от тях и защо са били успешни или неуспешни при дадените обстоятелства.

Четвърто, промяна и саморегулиране – предоставя по-комплексна обратна връзка за осигуряване на самокоригиране и развитие на политиката/програмата в хода на нейната реализация. Мониторингът и текущото оценяване, които предоставят обратна връзка за прилагането на политиката и изпълнението на програмата с оглед на извършването на корекции и промени, илюстрират този подход, съдействащ за *усъвършенстване разработването и прилагането на публичните политики и програми*.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Пето, включване и участие – насочен е към сътрудничество и развитие на партньорства, мрежи, общности и територии чрез активно привличане в оценяването на всички заинтересовани страни. Консултативните, теренните и семинарните методи, ориентирани към **активното включване на заинтересованите страни в разработването, прилагането, мониторинга и оценката на политиките/програмите**, са пример за този подход.

Според принадлежността на оценяващият екип по отношение на административната структура, която извършва оценката: Мониторингът и оценката на политики и програми могат да бъдат както **вътрешни** (осъществявани от служители в съответната администрация), така и **външни** (извършвани от независими експерти).

При **вътрешните** мониторинг и оценка вниманието се фокусира предимно към разпределянето и използването на ресурсите, изразходването на финансовите средства, качествено и срочно изпълнение на предвидените дейности и интервенции, възникването на непредвидени събития, налагащи промени в прилагането на политиката/ програмата, установяването на осъществения напредък в прилагането на политиката/ програмата. Предимствата на вътрешните оценки са свързани с използването на собствени ресурси, които могат да се оптимизират, изграждането на капацитет за управление на програмите, по-голяма оперативност и др.

Външните мониторинг и оценка се извършват от независими от съответната администрация местни или чуждестранни експерти или юридически лица. Те в по-голяма степен осигуряват обективност, независимост, откритост и прозрачност за процеса на оценяване и неговите резултати. С по-голяма вероятност външните оценители биха регистрирали и съобщили за несъответствия с приетите правила, нередности или злоупотреби при управлението на финансовите средства. В някои случаи съответната администрация не разполага с

необходимия експертен потенциал, което налага използването на външно оценяване. Изборът между вътрешно или външно извършване на мониторинга/оценката се определя от редица фактори – цел на оценката, срокове, разполагаеми ресурси и др.

В определени ситуации (например при оценките на програми по европейските структурни фондове) мониторингът и оценката се осъществяват от смесени мониторингови комитети, включващи представители на държавните органи, на финансиращата институция и независими експерти.

КРИТЕРИИ ЗА КАЧЕСТВО	
Качество на <u>доклада</u> за оценка	Качество на <u>процеса</u> на оценяване
(1) Посрещане на нуждите: Докладът съответства на изисквания на съдържание, формулирани в заданието към оценката	(1) Съгласувани цели и програма: Целите на политиката/стратегията са съгласувани и програмата може да бъде оценена.
(2) Релевантност: Обосновката на политиката/ програмата, нейните изводи, резултати, въздействието и връзките и с други документи и очакваните резултати, са внимателно проучени.	(2) Адекватно задание: Заданието е добре формулирано и предоставя полезна информация и не е необходимо да бъде преработвано.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

<p>(3) Отворен процес: Заинтересованите страни – както партньори в изготвянето на оценката, така и други участници – са взели участие в процеса на изготвяне на оценката, обсъждането на резултатите от нея с оглед вземането под внимание на различни гледни точки,</p>	<p>(3) Избор на изпълнител: Изборът на изпълнител е проведен коректно и избраният изпълнител притежава необходимите качества за добро изпълнение на оценката.</p>
<p>(4) Структура: Структурата на оценката е подходяща и адекватна на резултатите (в рамките на възможното), необходими за отговарянето на главните въпроси за оценка.</p>	<p>(4) Ефективен диалог: Проведени са работни срещи, чрез които са създадени условия за диалог и дискусии, довели до подобряване на качеството на оценката.</p>
<p>(5) Достоверна информация: Събраната или селектирана първична и вторична информация е подходяща и достоверна.</p>	<p>(5) Достоверна информация: Създадени са необходимите система за мониторинг и информационна система, достъпни за партньорите.</p>
<p>(6) Анализ: Количествената и качествената информация е анализирана в съответствие с установените норми по подходящ начин, за да</p>	<p>(6) Добро управление: Оценяващият екип е добре управляван и подкрепян от възлагащия орган.</p>



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

<p>отговори коректно на поставените въпроси за оценка.</p>	
<p>(7) Надеждни резултати: Резултатите са логични и обосновани от анализа на информацията, неговото интерпретиране и различните хипотези.</p>	<p>(7) Предоставяне на крайни продукти на Възложителя: Докладите/ крайните продукти на оценката са предоставени в срок на Възложителя, за да могат да бъдат отправени препоръки и коментари</p>
<p>(8) Обективни заключения: Заключенията са обективни и обосновани.</p>	<p>(8) Предоставяне на крайни продукти на партньорите: Докладите/ крайните продукти на оценката са предоставени в срок на партньорите, с цел подлагане на обсъждане</p>
<p>(9) Ясен доклад: Докладът описва ситуацията и целите, както и организацията и резултатите от програмата, по най-разбираем начин.</p>	
<p>(10) Полезни препоръки: В Доклада са отправени препоръки, които са полезни на участниците в процеса и могат да бъдат приложени.</p>	



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

III. Роля и функции на процедурите по наблюдение, контрол и оценка на публични политики

Мониторингът и оценката на публични политики и програми са инструменти на доброто управление при упражняването на политическа, икономическа и административна власт на всички равнища. За да бъдат полезни, те трябва да се разглеждат като неразделна част от процеса на вземане на решение и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на обществените политики и програми.

По конкретно ролята на тези процедури е свързана със следните функции:

- **На първо място чрез тези две процедури се осигурява необходимата отчетност на политиките** – те предоставят информация в каква степен политиката/програмата постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия и т.н. Така се дава възможност на заинтересованите страни да предоставят и да получават информация, която има решаващо значение за разкриването на злоупотреби и защита на интересите им.
- **Мониторингът и оценката подобряват качеството на изпълнението** на публичните политики и програми, както и на постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги. Подобрява се и се развива капацитетът на реализиращите политиките и програмите институции, организации и общности.
- **Мониторингът и оценката допринасят за ефективността и ефикасността на политиките/програмите и изграждането**



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на стратегическа визия – институциите постигат резултати, които отговарят на обществените нужди, като използват наличните ресурси по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.

- **Те гарантират отговорност на управлението** – необходимо е институциите постоянно да се опитват да се съобразяват с интересите на всички целеви групи и заинтересовани страни при провеждането на политиките и програмите. Политиците и служителите в публичния сектор следва да отговарят пред заинтересованите страни и обществеността за упражняването на техните правомощия, да вземат мерки при критика или изисквания, поставени от гражданите, както и да поемат отговорност за грешки и некомпетентност.
- **Те създават прозрачност** – процедурите, институциите и информацията са пряко достъпни за заинтересованите страни и обществеността, като дават възможност да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани публичните политики и програми. Прозрачната система на управление има ясни процедури за публично вземане на решения и отворени канали за общуване между заинтересованите страни и обществените служители.
- **Чрез мониторинга и оценката се създават механизми за участие** – гражданите получават възможност да участват във вземането на решения по отношение на оценката и промените при реализацията на публичните политики и програми – пряко или опосредствано от легитимните институции, които представляват техните интереси.
- **Те са инструменти за постигане на съгласие** – доброто управление отчита и съгласува различните интереси, за да



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

постигне широко съгласие по това, кое е в интерес за общността и там, където е възможно – да се постигне съгласие по политиките и процедурите за осъществяването на програмите. В процеса на мониторинга и оценяването на публичните политики и програми заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях.

IV. Информационно осигуряване на процедурите по наблюдение, контрол и оценка на общинските политики

Един от ключовите проблеми при осъществяването на процедурите по наблюдение и оценка на общинските политики се явява проблемът с осигуряването на необходимата информация, която да обезпечава тяхното провеждане, както и да подпомага процесите на вземане на решение относно актуализацията на съответните стратегически документи, свързани с отделните политики.

Проблемът с осигуряването на информацията има изключително сериозно значение още на етапа на формиране на системата от индикатори, когато трябва да се обмисли технологията на конструиране на съответните индикатори и тяхното информационно обезпечаване. Системата за мониторинг на изпълнението следва да се опира на максимално обективно характеризираща отделните компоненти на съответната политика информация, която може да бъде лесно проследима и обоснована, което от своя страна означава същата да е съпроводена с коректни метаданни, свързани с конкретните източници на информация за проследяване на определените ключови индикатори, средствата за събиране на информация, както и периодичност на събиране на информация за всеки един от дефинираните индикатори. Източниците на информация следва да бъдат достоверни и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

да предоставят достатъчно количествени и качествени данни, позволяващи проследяване на изпълнението на конкретни дейности и постигане на планираните резултати. Цялата система трябва да се планира предварително. Препоръчително е да индикаторите да бъдат проследявани чрез налични източници и масиви от информация – последното е важно, защото всяко допълнително създаване на нови източници натоварва системата на контрол с допълнителни усилия/ресурси и води със себе си риска от невъзможност индикаторите да бъдат реално следени поради липса на информация, поради проблеми с новосъздадените източници и т.н. Основното предизвикателство при мониторинга е да се събере, съхрани и използва такава информация, която служи за оценка на различни нива като информацията, което се генерира да бъде оползотворявана възможно най-ефективно.

За извършване на мониторинга могат да се използват следните източници на информация (документи), които са разработени или се съхраняват в общината:

- Данни от НСИ за икономическото и социалното състояние на общината за периода на оценката на секторната политика;
- Справки от РИОСВ за състоянието и качеството на околната среда в общината за периода на оценката на секторната политика;
- Справки и данни от Басейнова дирекция
- Справки и данни от други държавни институции, в чиито правомощия влиза събирането, обработката и предоставянето на данни и информация за определени сектори;
- Отчети за изпълнението на секторната политика;
- Отчети за изпълнение на Общинския план за развитие;
- Справки за реализирани проекти и инициативи по секторната политика;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Решения на Общински съвет по отношение на секторната политика;
- Извлечение от съдържанието на секторната политика;
- Справка с използваните методики, указания или правила за разработване на секторни стратегии или планове;
- Протоколи от заседания на работни групи по разписването на секторната политика;
- Заповед на кмета на общината за сформирание на работна/ни група/и за изготвяне на секторната политика;
- Резултати от проведени допитвания до гражданите на общината;
- Резултати от проведени анкетни проучвания;
- Протоколи от заседания на постоянните комисии на Общинския съвет, на които са обсъждани секторната политика и са присъствали представители на заинтересованите страни;
- Справки за реализирани проекти и инициативи по секторната политика;
- Междинни или окончателни оценки на секторната политика;
- Резултати от проведени проучвания за нуждата от промяна в секторната политика;
- Препоръки на експерти в общинската администрация;
- Препоръки за актуализация от държавен орган или областна администрация;
- Становища на областната администрация по законосъобразността на решения на Общинския съвет, свързани с изпълнение на секторната политика;
- Текущи доклади на групи/ комисии, извършващи мониторинг на изпълнението на секторната политика;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Решения на Общинския съвет за приемане на общинския бюджет за две последователни години преди годината на извършване на оценката;
- Справки за изпълнението на общинския бюджет за две последователни години преди годината на извършване на оценката;
- Месечни отчети за касовото изпълнение на бюджета на общината;
- Текущи справки за неразплатени разходи по проекти, част от секторната политика;
- Изпълнителни листове за влезли в сила съдебни решения, относно задължения по проекти, част от секторната политика;
- Разписани правила, процедури, механизми от СФУК;
- Справка за проведени обществени обсъждания или проучвания на общественото мнение по въпроси, касаещи секторната политика, инициирани от Общинския съвети или някоя от постоянните комисии към него;
- Справка на изказванията на граждани на редовни сесии на Общинския съвет по въпроси на секторната политика за период от две години преди датата на оценката;
- Справка с интернет адреси, на които е публикувана секторната политика;
- Заповед за приемане на процедурни правила за достъп до обществена информация;
- Заповед за определяне на длъжностно лице от общинска администрация, което отговаря пряко за предоставянето на обществена информация;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Публикации, репортажи, информационни съобщения и др., относно взети решения, приложените политики, постигнатите резултати, изготвените и изпълнените проекти, осъществените мерки и инициативи, вложените ресурси, проведените обществени поръчки и др., относно реализацията на секторната политика;
- Справки за броя на изпратените прессъобщения до медии с информация за секторната политика;
- Справки от регистъра на изготвените и изпълнените проекти по секторната политика;
- Справки от регистъра на обществените поръчки за броя на проведените процедури при избор на изпълнители на дейности и мерки по секторната политика;
- Покани до медии за участие в публични обсъждания, отчитане на извършена работа, отваряне на оферти по обществени поръчки, имащи отношение към секторната политика;
- Покани за провеждане на публични обсъждания на секторната политика;
- Публикации от проведени публични обсъждания на секторната политика;
- Протоколи от проведени публични обсъждания на секторната политика;
- Протоколи от срещи с гражданите;
- Отчети за дейността на кмета;
- Графици на посещения в кметствата;
- Годишна програма за изпълнение на секторната политика;
- Годишна програма на управление на кмета;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Справка за числеността на персонала и структурата на общинската администрация;
- Справка за това каква част от екипите за управление на проектите, част от секторната политика са съставени от служители на общинската администрация и каква част са от външни (привлечени) експерти;
- Други източници.

Освен описаните източници на информация за осъществяване на оценката може да се ползват и всякакви други документи, съществуващи в общината и полезни за установяване на актуалното състояние.

По въпроси, за които не са налични доказателства или информация, за нуждите на оценката може да се провеждат и интервюта със служители в администрацията, за да се набави необходимата информация.

V. Основни дефиниции

Настоящите правила и методики фиксират дефинициите на основни понятия, които се използват в процеса на мониторинг, оценка и контрол на публични политики. Това е изходна точка за разбирането на същността на процеса като понятия и след това – и на връзката между тях.

Програмният период 2007-2013 г. беше пилотния за страната, в който започнаха да се прилагат нови подходи и методи на стратегическото планиране и да навлизат нови изисквания, специфики и особености. Това е причината документите, разработени в този период да са обърнали внимание на анализ и стратегия, но да са подценили



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

значението на мониторинга, контрола и отчетността, което стана особено видно в края на програмния период.

Настоящите правила и методики са насочени към конкретни политики, а именно общинските политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика, които определят основната организация на процеса, фиксират конкретни индикатори за изпълнението на политиката и резултатите, които трябва да се постигнат и предлагат инструмент за прилагане на правилата и за оценка.

Тази необходимост произлиза на първо място от факта, че през предходния програмен период мониторингът и контролът като елементи на прилагане на публичните политики бяха силно подценявани, което съответно резултира и в проблеми при проследяването на изпълнението на публичните политики, тяхната ефективност, ефикасност и резултатност, което от своя страна е важна основа за намирането на фокуса на стратегическите документи през настоящия програмен период 2014-2020.

Базови понятия в процеса на мониторинг и контрол, които следва да бъдат разяснени:

- ✓ **Стратегическо планиране;**
- ✓ **Публична политика;**
- ✓ **Мониторинг;**
- ✓ **Оценка;**
- ✓ **Индикатори**

Стратегическо планиране

Стратегическото планиране се определя като начин да се набележат мерки за постигане на желани бъдещи състояния. Това е процес на разработване на планове за постигане на общи и конкретни цели, които се обобщават във визията и избраните ценности, или:

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. Се формулират дългосрочни програмни и управленски цели, както и цели на конкретни политики, заедно с желаните резултати;
2. Определят се усилията и ресурсите, които трябва да бъдат разпределени.
3. Определят се планови показатели, чрез което ще се измерва напредъкът по постигане на общите и конкретни цели за определен период на време.
4. Дава се възможност за обединяване вижданията и усилията на правителството, гражданското общество и вобще заинтересованите страни в съвместна работа за постигане на обща визия на основата на споделените ценности.⁹

То представлява неизменна компонента част на управлението на публични политики като позволява очертаване на бъдещите намерения на база анализ на текущото състояние. Планирането очертава настоящото състояние като очертава как да стигнем желаното. В този смисъл е подходящо определението на Pfeiffer, Goodstein, & Nolan, (1989), а именно: „Стратегическото планиране е проактивен процес на оценка на настоящите условия, в които се намира организацията, определяне на желаното бъдеще и определяне на действията, които ще доведат до постигането на това бъдеще. То отговаря на следните въпроси:

- Къде сме сега?
- Къде отиваме?
- Как ще стигнем до там?
- Как е справяме?“

От това става видно, че процесът на стратегическото планиране е свързан с оценка на текущото състояние, с консултативни процеси, с определяне на конкретен фокус на публичните политики, с прогнози.

⁹ Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Стратегическото планиране е комплексен процес, който включва много и различни заинтересовани страни и представлява управленски подход, който с помощта на различни методи и техники се стреми да заложи приоритети за развитие, които са съобразени с местните нужди и наличните ресурси и са насочени към постигането на конкретни резултати, които местната общност е припознала като ключови за постигането на устойчиво развитие и процес. Стратегическото планиране цели постигане на конкретен фокус на бъдещото развитие, което да обедини усилията на заинтересованите страни, наличните средства и ресурси и да ги канализира в една обща посока.

Именно поради тази причина стратегическото планиране трябва да следва определени стъпки, да бъде систематизиран и добре регулиран процес, който да насочи действията и решенията на общността в определен период от време в конкретна посока.

Публична политика

Разработването на политики се определя като:

- ✓ Избор на метод на действие между различни алтернативи и контекста на дадени условия, чрез които да се насочват и определят настоящите и бъдещите решения.
- ✓ генерален цялостен план, който обхваща общите цели и приемливите процедури на компетентния орган.

Част от фазата на разработването на политики са оценката на въздействието, координацията – вътрешна и ведомствена – и обществените консултации.¹⁰

Публична политика може да се разбира като система от принципи и насоки за действия, ориентирани към постигането на определени цели

¹⁰ Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

в рамките на определено време, като се изпълняват чрез конкретни документи: стратегически и планови документи, концепции, програми и други.

Публичните политики се планират, разработват и прилагат чрез различни концепции, програми и стратегии, закони, както и чрез изготвяните и приемани от органите на изпълнителната власт подизпълнителни актове и свързаните с тях общи административни актове.

Публичните политики срещат две основни гледни точки:

- ✓ политиката като процес на въвеждане на рационалност в обществените процеси,
- ✓ политиката като процес на формулиране на общовалидно и консенсусно решение за намесата по отношение на обществените процеси и отношения.

Мониторинг

Мониторингът може да се определи като процес на систематично и непрекъснато събиране и анализ на информация за хода на реализацията на политиката и постигането на поставените цели и очаквани резултати. Получената информация се използва за целите на управлението – осъществяване на контрол и вземане на управленски решения за продължаване, изменение, допълване или прекратяване на реализацията на съответната политика или програмата.

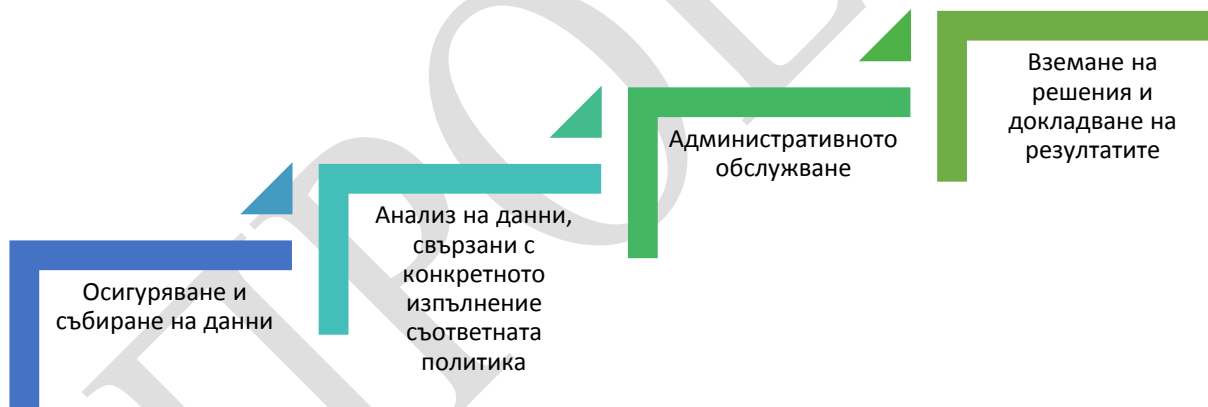
Неговите цели в контекста на изпълнението на публичните политики е:

- ✓ Постигането на ефективност – от гледна точка на постигнатите ползи за обществото
- ✓ Постигане на ефикасност – използването на минимум публични средства за постигането на максимален ефект
- ✓ Ориентиране към общността – посрещане на очакванията и нуждите на заинтересованите страни

- ✓ Отчетност - прозрачност на извършените действия: защо и как са извършени
- ✓ Демократичност – обхващане на демократични процеси
- ✓ Доверие – възстановяване на доверието в действията на публичните институции

Мониторингът започва от процеса на създаване на документите и продължава до момента на приключване на тяхното изпълнение. В него са внедрени много и различни подходи и методи, които са базирани на своевременно набиране на информация и перманентен контрол, който се осъществява от отговорни за това лица. Мониторингът е тясно свързан с оценката на публичните политики. Като цяло, процесите на мониторинг- оценка – контрол се намират в пряка връзка един от друг.

В тази връзка като основни моменти в процеса на мониторинг биха могли да се посочат:



Мониторингът се базира върху анализа на данни в процеса на стратегическо планиране и представлява основа за извършването на оценки на този процес. Администрирането е определен като основен елемент и добрата организации и отговорности, разпределени още в началото на процеса на стратегическо планиране. Именно затова в



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

настоящите правила и методики е предложена конкретна организация на системата за наблюдение и контрол, в която се определят отговорните за тази дейност и се описват основните им функции.

Мониторингът може бъде външен, вътрешен и смесен:

-Външен – възлага се на външни експерти, като се цели да се постигне по-добра обективност на оценката.

-Вътрешен – осъществява се от служителите на съответната администрация, като това е текуща дейност, извършвана ежедневно;

-Смесен – Когато се наема външен експерт, за да оцени вътрешния мониторинг.

За провеждането на качествен мониторинг се изисква висок административен капацитет, затова той се счита за основен фактор за успешно прилагане на публичните политики.

Оценка

Оценката е процес на преценяване на публичните политики въз основа на техните резултати, въздействието им и потребностите, които са били предназначени да удовлетворят.¹¹

Тъй като стратегическото планиране е динамичен процес, който се адресира обект, променящ се във времето, и се развива в бързо изменяща се външна среда, оценката е един добър инструмент, чрез който да се придобие моментна представа за напредъка по изпълнение на стратегическия документ и дали той адресира адекватно нуждите на местната общност и отговаря на промените във външната среда. Това дава възможност да се прецени дали документът има нужда от промяна. Оценката на публичните политики бива няколко вида и се извърша в конкретен момент от изпълнението на политиката, като имат за цел да

¹¹ Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

оценят ситуацията по изготвянето или прилагането на даден стратегически момент в определена ключова фаза, която позволява вследствие на прилагането на фокусирана комплексна оценъчна процедура да бъде генерирана информация, която да послужи за обосновка на промяна/актуализация на самия документ или на механизма, чрез който същият се прилага.

Оценките имат важно значение, тъй като техните заключения и препоръки може да бъдат основание за промяна на реализираните политики като могат да бъдат причина за актуализация на документа.

Оценките биват три вида, като тяхното прилагане обикновено е нормативно регулирано или се извършва по преценка. Оценките се стремят да обхванат целия процес на разработване и изпълнение на публичните политики.

✓ *Предварителни оценки:*

Предварителните (ex ante) оценки по същество са част от процеса на разработване на стратегическият документ и по правило се прилагат на най-ранния етап от структурирането му, като целят на възможно най-ранен етап да се потърси отговор на ключови въпроси от втори, независим екип относно съответствието с нуждите и желанията на заинтересованите страни и местната общност, релеванността на избраната стратегия за развитие и нейната съобразеност с реалното състояние на обекта, чието развитие се определя с помощта на разработвания документ. Чрез този вид оценки се извършва практическото настройване на стратегическата рамка, по отношение на нейната реалистичност, обхват и приоритети за които се отнасят. Същите дават препоръка за директно отразяване от страна на екипа, който разработва документа.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

✓ *Междинни оценки*

Междинните оценки служат за оценка на напредъка на осъществяваните политики/програми. При тях оценъчният процес има за цел да произведе констативен доклад, който съдържа подробен анализ на изпълнението на съответния документ, оценка на съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието и устойчивостта на стратегическия документ, съобразно предварително определените цели, приоритети и мерки. Не на последно място същият следва да даде конкретни препоръки за това как да се подобри процеса на прилагане на документа, включително да препоръча нужните актуализационни действия по отношение отделни части или на целият документ като цяло. Междинните оценки са формален етап в процеса на цялостният мониторингов процес.

✓ *Последващи оценки*

Последващите оценки имат за цел да оценят получените резултати, както и степента на въздействие върху обекта, чието развитие е предмет на съответния стратегически план. Този тип оценки от една страна имат за цел да проследят как са мобилизирани и използвани обществените ресурси, какъв резултат като цяло е постигнат по отношение на цялостната реализация на политиката/програмата, на получените резултати и осъществените въздействия. Те имат за цел да установят как са използвани обществените ресурси, каква е ефикасността на извършените интервенции, в каква степен са постигнати предвидените цели. Съществено внимание следва да се обърне на причините и факторите за постигнатите позитивни и негативни резултати, да се идентифицират слабостите и „тесните“ места в развитието, които пряко влияят върху ефективността от прилагането на съответния стратегически документ. Тук е мястото да се отбележи, че развитието на отделните сектори на общественно-икономическият живот, както и на територията, в чиито предели се осъществява съответния план или



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

програма, като цяло често се отличават с голяма степен на инерционност. Поради това, резултатите и въздействията едва ли могат еднозначно да бъдат оценени непосредствено след края на реализацията на дадения стратегически документ. Това обяснява и честата практика този тип оценки да се извършват не непосредствено след приключване на изпълнението на даденият план или програма, а след определен период от време.

Индикатори

Индикаторите представляват количествено измерване на постиженията от дадена интервенция. Те са полезен инструмент, с който се проверява ефективността и последователността на **планираните** интервенции, от една страна, както и **осъщественият** напредък към постигане на целите, които тези интервенции си поставят, от друга. В етапа на изпълнение на програмата доброто количествено измерване служи като основа за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка на постиженията и дава ясна представа на кандидатите за това какви са целите на програмата и какво трябва да се постигне от отделните проекти.¹²

Индикаторите са инструмент за количествено измерване на постиженията от дадена публична политика. Те са предпоставка за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка на постигнатите резултати и дава ясна представа на общината относно какво трябва да се постигне от отделните проекти.

Те са свързани с набирането на информация за процеса на прилагане на публични политики. Затова е важно те да бъдат коректно формулирани, оптимални на бой, сравними с такива на по-високо ниво и обхващащи ключови показатели за развитието на територията.

¹² **Насоки за съставяне и отчитане на индикатори по Оперативна програма „Техническа помощ“** (2008)
Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

VI. Анализ на наличните механизми за мониторинг, контрол и оценка на изпълнението на политики

Настоящият анализ има за цел да провери наличните механизми за мониторинг и контрол по изпълнението на политики, разписани в действащите програми и стратегии на община Сопот. Анализът разглежда наличието на компетентно разписани правила и процедури за осъществяване на мониторинг по изпълнението на прилаганите местни политики, начина и метода на оценка и отчитане.

1. Общински план за развитие на община Сопот 2004 – 2008 г.

- ✓ **Наличие на механизъм за мониторинг и контрол:** не
- ✓ **Оценка:** не

2. Концепция на стратегия за туризъм, д-р Вернер Опиц, Залцбург, Австрия

- ✓ **Наличие на механизъм за мониторинг и контрол:** не
- ✓ **Оценка:** не

3. Стратегия за градоустройствена и жилищна политика на община Сопот.

- ✓ **Наличие на механизъм за мониторинг и контрол:** не
- ✓ **Оценка:** не

4. Общински план за развитие на община Сопот 2014-2020 г.

- ✓ **Наличие на механизъм за мониторинг и контрол:** не
- ✓ **Оценка:** не



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

VII. Основни характеристики на мониторинга, контрола и оценката на политики

1. Мониторинг, контрол и оценка - същност

Мониторингът на общинските политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика е инструмент на доброто управление. Той е неразделна част от процеса на вземане на решение и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на обществените политики и програми. Мониторингът се свързва с една от значимите управленски функции – оценката и контрола при планиране и управление на програми и проекти. Той представлява системно наблюдение на даден процес, с цел фиксиране на съответствие или несъответствие на резултатите с първоначално планираните. Мониторингът на общински програми и проекти е насочен също към повишаване равнището на информационно обслужване на управлението и към подобряване на качеството и ефективността в партньорството между общинската администрация и структурите на гражданското общество. Основната му цел е да осигурява надеждна обратна информация за състоянието на наблюдавания обект/субект с оглед формиране на правилни управленски решения.

Чрез мониторинга се цели да се предостави на компетентния орган и неговия екип, както и на главните заинтересовани страни, ранна информация за напредъка или липсата на напредък – по постигането на резултатите. По време на мониторинга се набират количествени и качествени данни за ежедневния процес по прилагането на конкретна политика, като напредъкът към текущия момент се сравнява с първоначалните очаквания, за да се определят евентуалните необходими корективни действия.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Оценката е дейност, с която се прави опит да се прецени систематично и обективно напредъкът по пътя към даден краен резултат и неговото постигане. На практика чрез нея могат да се покажат последиците от миналите и настоящите инициативи, да се разясни изборът на политики, да се информират компетентните органи за разходите и ползите, свързани с различните варианти, както и да се зададе нова рамка за обсъжданията по актуалните проблеми. Основната цел на оценката е да спомага за разработката и високото качество на публичните политики, като по този начин създава възможности за определяне на приоритетите, за подпомагане на ефикасното разпределение на ресурсите и за отчитане на резултатите.

Мониторингът и оценката на общинските политики създават и гарантират:

- ✓ **Ефективност и ефикасност на политиките и изграждането на стратегическа визия** – институциите постигат резултати, адекватни на обществените нужди, като наличните ресурси се използват по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.
- ✓ **Подобрение на качеството на изпълнението на публичните политики**, постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги. Подобрява се и се развива капацитетът на всички институции, организации и техните мрежи, ангажирани с реализацията на политиките.
- ✓ **Отчетност** – отговорите на въпроса до каква степен политиките постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия. Отчетността дава възможност на всички заинтересовани

страни – социално-икономически партньори - да преценяват степента, в която техните интереси са защитени.

- ✓ **Отговорност на управлението** - *публичният сектор прави публични, резултатите от упражняването на своите правомощия, взема мерки при разминавания между планирани и получени резултати, поема отговорност за грешки и некомпетентност.*
- ✓ **Прозрачност на управленските процеси** - *информацията за процедурите и отговорните институции са достъпни за заинтересованите страни и обществеността, каналите за комуникация между заинтересованите страни и публичните власти са отворени.*
- ✓ **Механизми за гражданско участие** – *активните граждани получават възможност да участват във вземането на решения за реализацията на публичните политики или необходимостта от тяхната промяна.*
- ✓ **Съгласие** – *общественият дебат позволява съгласуване на различни интереси и постигане на съгласие и подкрепа за реализацията на публичните политики. В процеса на мониторинга и оценяването на публичните политики заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях, което води до мобилизация и координация на обществените действия на различните заинтересовани страни.*

Резултатите от мониторинга и оценките подпомагат разработването на мерки и инструменти за развитие на местните политики. Мониторингът може да е вътрешен, външен, или “смесен” - когато се използва външен мониторинг, за да се проверят резултатите от вътрешен мониторинг.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Вътрешният мониторинг се извършва от служителите в съответната администрация. При него се акцентира върху разпределението на наличните ресурси, разходването на отпуснатите средства, изпълнението на задачите, спазването на сроковете, възникването на непредвидени обстоятелствата, предлагането на уместни промени, внасянето на своевременни корекции, както и върху установяването на действителния напредък в прилагането на определена политика (стратегия, програма, проект) в дадена област. Вътрешният мониторинг трябва да е ежедневна дейност на експертите, определени от компетентния орган, осъществяващ прилагането.

Външният мониторинг се възлага от компетентния орган на външни за съответната администрация експерти. Той създава допълнителна сигурност по отношение на независимостта, откритостта, обективността и прозрачността при оценката на междинните и крайните резултати. Специално внимание се обръща на точното съответствие с приетите правила и на ефективното усвояване на финансовите средства.

Подобно на мониторинга **оценката** може да се извърши от **вътрешни или външни експерти**. Изборът между вътрешното осъществяване на тази дейност и възлагането ѝ на външни оценители се обуславя от редица фактори. Главна определяща роля обикновено играят общата цел на провежданата оценка, сроковете за осъществяването ѝ и наличните ресурси. На практика оценките често съдържат елементи и от двата вида.

Сред сравнителните предимства на **вътрешната оценка** са следните:

- ✓ пряко спомага за усвояването и усъвършенстването на знания и умения в рамките на администрацията;
- ✓ активизира наличните вътрешни знания;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- ✓ улеснява директната обратна информация, която се използва при планирането на нови инициативи;
- ✓ може да се осъществява винаги, когато финансовите ресурси са ограничени.

Сравнителните предимства на **външната оценка** са следните:

- ✓ чрез нея се увеличава достоверността на оценъчната дейност като се засилва независимостта, обективността и прозрачността на процеса;
- ✓ оптимизира се използването на ограничените човешки ресурси, като се прибегва до експертни знания и умения, с каквито администрацията не разполага.

2. Основни компоненти на мониторинга

Настоящите правила са изградени на база следните основни компоненти:

- Очаквани резултати.** Успешното и ефективно осъществяване на дейностите по мониторинг на изпълнението се извършва на база прецизно дефиниране на очакваните резултати от изпълнението на конкретна политика за развитие. Органът отговорен за изпълнението на съответната политика следи и контролира, още на етап планиране, да дефинира ясно желаните ефекти – очакваната промяна в социално-икономическото състояние на територията (вкл. преки и косвени ефекти), в резултат на реализацията на конкретните дейности по изпълнение на политиките за развитие.
- Ключови индикатори за мониторинг.** За проследяването на напредъка по изпълнението на конкретната политика и постигането на дефинираните очаквани резултати се разработва система за измерване на изпълнението въз основа на набор от

ключови показатели. Заинтересованите страни (социални партньори, представители на местния бизнес, неправителствени организации, браншови организации и др.) би трябвало да участват в избора на показатели. Индикаторите следва да бъдат:

- ясно определени;
- възможно най-опростени;
- ограничени на брой;
- количествени (за измерване на ефикасността) или качествени (за измерване на динамичната устойчивост чрез оценка на нагласите и поведението);
- основаващи се на детайлизирани данни;
- определени с участието на заинтересованите страни.

с) **Източници на информация, методи и периодичност на събиране на информация.** Изборът на надеждни и добре анализирани индикатори следва да се основава на разнообразни източници. Системата за мониторинг на изпълнението следва да предоставя достатъчно изчерпателна информация относно конкретните източници на информация за проследяване на определените ключови индикатори, методите за събиране на информация, както и периодичност на събиране на информация за всеки един от дефинираните индикатори. Източниците на информация следва да бъдат достоверни и да предоставят достатъчно количествени и качествени данни, позволяващи проследяване на изпълнението на конкретни дейности и постигане на дефинираните резултати. Събирането на данни и анализите трябва да се планират предварително. Във възможно най-голяма степен следва да се разчита на наличните източници, тъй като те най-лесно могат да бъдат включени в процеса. Главното предизвикателство при мониторинга е да се събере, съхрани и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

използва информация, която служи за оценка на различни нива. В крайна сметка, мониторингът трябва да бъде многофункционален, така че информацията, генерирана на едно ниво, да бъде полезна и на други равнища.

- d) **Субекти на мониторинга и отговорности.** Мониторингът следва да дава изчерпателна информация относно субектите на мониторинга – органите/звената в съответната администрация, отговорни за организацията на процеса по наблюдение на изпълнението, както и ясно да дефинира конкретните отговорности, свързани с планирането, подготовката, събирането и анализ на информация и отчитането на предприетите мерки за наблюдение.
- e) **Предназначение на резултатите от проведения мониторинг.** Чрез мониторинга на изпълнението на органа, отговорен за реализацията на конкретната политика се предоставя достъп до подходяща и своевременна информация за цялостния напредък към постигане на резултатите от прилагането. Резултатите от мониторинга включват констатации, изводи, препоръки и поуки, извлечени от опита. Препоръките могат да бъдат използвани за подобряване на процеса на вземане на информирани решения и усъвършенстване на цялостния процес по прилагане на политиката.

3. Обекти и субекти на мониторинга

Обекти на мониторинга

Мониторингът и наблюдението на прилагането на местни политики се отнасят до следните ключови аспекти на оценяваните политики:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- ✓ *икономичност на извършваните дейности по прилагане на оценяваната политика или програма от съответният орган или звено в рамките на администрацията, в съответствие с добрите административни принципи и управленски практики;*
- ✓ *ефикасност на използването на финансовите, човешките, техническите и други ресурси, включително оценяване на мерките за изпълнение на мониторинга и прилаганите процедури за преодоляване на констатиранни недостатъци;*
- ✓ *ефективност по отношение постигането на целите на политиката, а също и оценка на действителните резултати и въздействия в сравнение с очакваните.*

Субекти на мониторинга

Субектите на мониторинга на изпълнението на местните политики за развитие са:

- ✓ *Кметът на общината;*
- ✓ *Общински съвет;*
- ✓ *Представители на общинска администрация и съответните звена (отдели, дирекции), пряко отговорни за прилагането на оценяваната политика;*
- ✓ *Представители на специализирани звена за извършване на вътрешен мониторинг и контрол на дейностите по изпълнение на местните политики за развитие;*
- ✓ *Представители на местното население и структури на гражданското общество, бизнеса и др. в качеството им на заинтересовани страни;*
- ✓ *Външни организации/оценители – в случаите, когато провеждането на мониторинг и оценка на изпълнението се възлага на независими експертни екипи.*

4. Принципи за мониторинг и оценка на местните политики за туризъм, градоустройствена и жилищна политика

Процесът на провеждане на мониторинг и наблюдение на изпълнението на конкретни политики за туризъм и градоустройствена и жилищна политика трябва да се реализира при спазването на следните основни принципи:

- ✓ **Всеобхватност на обектите на мониторинг;**
- ✓ **Откритост и прозрачност;**
- ✓ **Независимост и безпристрастност;**
- ✓ **Взаимен контрол, взаимоинформираност, координация и взаимопомощ в действията на субектите на вътрешния мониторинг;**
- ✓ **Яснота на правилата за провеждане на мониторинг;**
- ✓ **Партньорство и взаимодействие с всички заинтересовани страни.**

5. Подход за формиране на индикатори

Индикаторите представляват количествено измерване на постиженията от дадена интервенция. В етапа на изпълнение на конкретната общинска политика (план/програма) доброто количествено измерване служи като основа за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка на постигнатите резултати и дава ясна представа на общината относно какво трябва да се постигне от отделните проекти. Изборът на индикатори трябва да бъде съобразен с целите на политиката/програмата. Обикновено се разграничават три йерархично



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

структурирани цели – общи, конкретни и оперативни. Индикаторите трябва да бъдат верифицирани спрямо целта, която се предполага, че обслужват, т.е. индикаторите трябва да позволяват да се измери до каква степен една политика е била правилно изпълнена и нейните цели са постигнати.

Следва да се има предвид, че при определени обстоятелства даден индикатор може да не е удачен избор за измерване на определена специфична цел, и трябва да се видоизмени. Съществува връзка между нивото на целите, които се наблюдават и типа на индикаторите, които се използват:

- ✓ **Индикаторите за ресурси** предоставят информация относно финансовите, човешките, материалните, организационните или регулаторните средства, необходими за изпълнението на политиката/програмата.
- ✓ **Индикаторите за продукти** се отнасят до продуктите, които се очаква да бъдат произведени (или услугите, които трябва да се предоставят) чрез реализацията на политиката/програмата.
- ✓ **Индикаторите за резултатите** отразяват непосредствените влияния на програмата върху целевите групи, бенефициентите, преките адресати на политиката/програмата.
- ✓ **Индикаторите за въздействие** се отнасят към по-широките последици от политиката/програмата извън прякото и непосредствено влияние върху целевите групи. Те включват например средносрочни въздействия върху:
 - a) *преките адресати или бенефициенти;*
 - b) *хора или организации, към които политиката/програмата не е пряко насочена;*
 - c) *непредвидени въздействия.*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- ✓ **Индикаторите за контекст** са валидни за цялата територия, население или по-големи обществени групи без да се прави разграничение между тези, които са били обхванати от политиката/програмата и тези, които не са били достигнати от нея.

Цел, приоритет, мярка	Индикатор	Мерна единица	Източник на информация	Отговорно звено	Базова стойност	Проследяване през годините						Целева стойност
						2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Специфична цел												
Приоритет												
Мярка												



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

В системата от индикатори за мониторинг и оценка, разработена в настоящия документ са използвани всички гореизброени видове индикатори, което ще гарантира ефективността от прилагането на правилата.

При формулирането на индикаторите е използван принципа SMART, т.е. индикаторите са:

- ✓ **Specific** – специфични – Индикаторите имат ясна дефиниция;
- ✓ **Measurable** – измерими – Индикаторите са насочени към желано бъдещо състояние и са количествено определени, така че позволяват измерване;
- ✓ **Achievable** – постижими – Доколко е възможно заложените стойности да бъдат постигнати;
- ✓ **Relevant** – релевантни – Индикаторите са пряко свързани с целите на политиката, секторната стратегия/програма;
- ✓ **Timely** – обвързани с време – Индикаторите са свързани с дефинирана времева рамка.

Във фазата на „прилагане“ на общинските политики са идентифицирани важни моменти, които са ключови за изпълнението на всеки един стратегически, планов или програмен документ. С настоящата система от индикатори ще бъде преценена приложимостта на съответните план, стратегия, програма, вкл. секторна стратегия/програма, нейната съгласуваност с други документи и политики от високо ниво, както и релевантността ѝ с местните потребности и проблеми. Оценката показва до каква степен тя е ефективна, ефикасна, въздействаща и публично приемлива. Не на последно място ще се придобие пълна картина на финансовата обезпеченост на съответния план, стратегия, програма или секторна стратегия/програма, използваното допълващо финансиране и отчетност. По безспорен начин ще има налична яснота за това в каква степен вложените ресурси за



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

изпълнението на конкретни проекти, мерки и инициативи дават добавена стойност и получените крайни резултати са устойчиви във времето.

Настоящите Правила имат за задача да идентифицират промените, до които е довело изпълнението на съответната стратегия, план, програма, вкл. секторна стратегия/програма.

Чрез настоящия „рамков документ“ се извършва:

- ✓ *оценка на процеса по планиране и изпълнение на общинските политики;*
- ✓ *оценка на резултатите – степента на постигане на очакваните резултати от провежданите политики;*
- ✓ *оценка на въздействието от общинските политики, както и чистият ефект от изпълнението на конкретни стратегически планови документи.*

VIII. Методика за оценка в областта на градоустройствена, жилищна политика и туризъм

Методиката за оценка има за цел да въведе единен механизъм, по който да се разработват оценките на политиката в областта на градоустройствена, жилищна политика и туризъм, с което се цели да се получи реалистичен резултат относно ефикасността, ефективността и въздействието на процеса.

Въведената методика би могла да се приложи и върху други политики, изпълнявани от община Сопот.

Тъй като оценката е твърде комплексна и оценява много на брой фактори, както външни, така и вътрешни, тя е сложна за разработване и крие опасност от неправилно или твърде общо тълкуване на данните.

Освен това, оценката има силно изразен субективен елемент, който е

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на процесите на създаване и провеждане на политики в община Сопот“, в изпълнение на Договор № 13-13-146/31.10.2013г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

неизбежен в този процес. Именно за да се намали риска от грешка и да се намали ролята на човешкия фактор, е необходима да има работеща стриктна методика.

Разработената методика се основава върху базови критерии, за всеки от които са отнесени основни показатели. Всеки един от тях се оценява индивидуално по четиристепенна скала. След това оценките се осредняват и се приравняват към интервална скала, която определя и оценката на документа.

Основните критерии са:

1. Релевантност на документа
2. Постигнати резултати
3. Финансово управление
4. Прилагане на система за мониторинг и контрол
5. Реализиране на действия по партньорство и публичност

Релевантност на документа

Критерии	Оценка			
	1	2	3	4
1. Съгласуваност с документи на национално и европейско ниво				
2. Вътрешна съгласуваност: наличие на връзка между анализ – SWOT				

<i>анализ - стратегия</i>				
<i>3. Наличие на приемственост с други документи на ниво община и с документи от предходния планов период</i>				

Показателите за оценката на този критерии са общо 3, като максималната оценка за всеки един от тях е 4. Съответно максималната оценка за този критерии е 12.

Интервалната скала за оценка е следната:

<i>3÷5</i>	<i>Слаба</i>
<i>6÷7</i>	<i>Добра</i>
<i>8÷9</i>	<i>Много добра</i>
<i>10÷12</i>	<i>Отлично</i>

Постигнати резултати

<i>Критерии</i>	<i>Оценка</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>1. Разпределение на интервенциите по специфични мерки,</i>				

<i>приоритети, мерки</i>				
<i>2. Съответствие между цели и резултати</i>				
<i>3. Степен на постигане на заложените индикатори</i>				

Показателите за оценката на този критерий са общо 3, като максималната оценка за всеки един от тях е 4. Съответно максималната оценка за този критерий е 12.

Интервалната скала за оценка е следната:

<i>3÷5</i>	<i>Слаба</i>
<i>6÷7</i>	<i>Добра</i>
<i>8÷9</i>	<i>Много добра</i>
<i>10÷12</i>	<i>Отлично</i>

Финансово управление

<i>Критерии</i>	<i>Оценка</i>			
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
<i>1. Разпределение на финансовите средства по цели</i>				
<i>2. Привлечено външно финансиране</i>				

3. Съответствие със заложената финансова рамка				
--	--	--	--	--

Показателите за оценката на този критерии са общо 3, като максималната оценка за всеки един от тях е 4. Съответно максималната оценка за този критерии е 12.

Интервалната скала за оценка е следната:

3÷5	Слаба
6÷7	Добра
8÷9	Много добра
10÷12	Отлично

Прилагане на система за мониторинг и контрол

Критерии	Оценка			
	1	2	3	4
1. Сформирана работна група, провеждаща редовни заседания				
2. Разработени ежегодни доклади				
3. Налични данни за индикаторите				

Показателите за оценката на този критерии са общо 3, като максималната оценка за всеки един от тях е 4. Съответно максималната оценка за този критерии е 12.

Интервалната скала за оценка е следната:

3÷5	Слаба
6÷7	Добра
8÷9	Много добра
10÷12	Отлично

Реализиране на действия по партньорство и публичност

Критерии	Оценка			
	1	2	3	4
1. Проведени обществени обсъждания				
2. Включени експерти в работната група				
3. Взети мерки за информираност на гражданите				

Показателите за оценката на този критерии са общо 3, като максималната оценка за всеки един от тях е 4. Съответно максималната оценка за този критерии е 12.

Интервалната скала за оценка е следната:

3÷5	Слаба
6÷7	Добра
8÷9	Много добра
10÷12	Отлично

Интегрираната оценка включва сумиране на получените резултати.

Максималният резултат, който може да се постигне е 60. Интервалната скала за оценка е следната:

15÷29	Слаба
30÷39	Добра
40÷49	Много добра
50÷60	Отлично

Описаната методика е приложена като инструмент към настоящите правила за мониторинг и контрол – Приложение № 1

IX. Принцип на партньорство

Принципът на партньорство е основополагащ при реализирането на публични политики, като той е внедрен и в законодателството - в ЗРР чл. 3, т. 6, което е още един признак за неговото значение. Принципът на партньорство осигурява прозрачност на политиката и приобщава заинтересованите страни в процеса на стратегическо планиране като по този начин повишава ангажираността на заинтересованите страни.

Този принцип се прилага на всички етапи от дейностите по регионално развитие - планиране, изпълнение, мониторинг и оценка на въздействието на политиките. Заинтересованите страни могат да се определят като външни и като вътрешни.

Представителите на бизнеса, гражданското общество, неправителствените и браншови организации могат да се определят като външни заинтересовани страни и играят особено важна роля в този процес. Техните нужди и проблеми трябва да бъдат оценявани при планирането на местните политики, участието им във всички етапи на стратегическо планиране трябва да бъде предвидено чрез подходящи форми и механизми.

Вътрешните заинтересовани страни са представители на администрацията.

Основната цел на партньорството е при планиране на местна политика да се вземат предвид мненията на различни заинтересовани страни, да се съберат представители на всички заинтересовани страни в решаване на даден въпрос, да се приобщят гражданите с техния потенциал и ресурс, за да бъде по-ефективно планирането за развитие на дадена територия.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Като подходи за въвличане на заинтересованите страни в процеса на планиране могат да се посочат:

- Провеждане на кръгли маси
- Провеждане на обществени форуми;
- Провеждане на анкетни проучвания

Участието в работната група на представители на заинтересованите страни, редовно публикуване на сайта на общината на годишните доклади на работната група и на информация за проекти, събития и други, и редовното информиране чрез различни канали на обществеността като цяло е важен момент при прилагане на принципа на партньорство.

Приложение към настоящата Методика е **ИНСТРУМЕНТ ЗА МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛ И ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА ТУРИЗЪМ, ГРАДОУСТРОЙСТВЕНА И ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА В ОБЩИНА СОПОТ – Приложение № 1.**

Използвана литература

1. Нончев, А, Мониторинг и оценка на публични политики и програми, 2009
2. Попов, А., С. Димитров. Регионално планиране и стратегии за развитие: методическо пособие, С., 2005
3. Попов, А., С. Димитров, А. Коцев, К. Найденов, К. Димитров. Основи на стратегическото планиране в контекста на трансграничното сътрудничество: методическо ръководство, С., 2007
4. Archibugi F, P. Nijkamp. Economy and ecology: towards sustainable development, Kluwer Dordrecht, 1989
5. Audit Commission. Local quality of life indicators – supporting local communities to become sustainable - A guide to local monitoring to complement the indicators in the UK Government Sustainable Development Strategy, UK, 2005
6. Dimitrov, S. GIS implementation in the Bulgarian regional planning system: problems and potential solutions, Proceedings of Annual meeting of AAG, San Francisco, USA, 2007
7. Friedmann, J., W. Alonso. Regional Policy. Readings in Theory and Applications. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995
8. Redlif, M, C.Sage (eds.). Strategies for Sustainable Development, John Wiley & Sons, New York, 1995
9. Richardson, H.W. Regional Economics. Urbana, University of Illinois Press, 1998
10. ***Методически насоки за разработване на НСРР, РПР, ОСР, ОПР на МРРБ, 2011г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Приложение №1

ИНСТРУМЕНТ ЗА МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛ И ОЦЕНКА НА ОБЩНСКИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА ТУРИЗЪМ,
ГРАДОУСТРОЙСТВЕНА И ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА В ОЩИНА СОПОТ

Критерии	Оценка			
	1	2	3	4
Релевантност на документа	0			
1. Съгласуваност с документи на национално и европейско ниво				
2. Вътрешна съгласуваност: наличие на връзка между анализ – SWOT анализ - стратегия				
3. Наличие на приемственост с други документи на ниво община и с документи от предходния планов период				
Постигнати резултати	0			
1. Разпределение на интервенциите по специфични мерки, приоритети, мерки				
2. Съответствие между цели и резултати				
3. Степен на постигане на заложените индикатори				
Финансово управление	0			
1. Разпределение на финансовите средства по цели				
2. Привлечено външно финансиране				
3. Съответствие със заложената финансова рамка				
Прилагане на система за мониторинг и контрол	0			
1. Сформирана работна група, провеждаща редовни заседания				
2. Разработени ежегодни доклади				
3. Налични данни за индикаторите				
Реализиране на действия по партньорство и публичност	0			
1. Проведени обществени обсъждания				
2. Включени експерти в работната група				
3. Взети мерки за информираност на гражданите				
ОБЩА ОЦЕНКА	0			

Основни критерии за извършване на оценката:

1. Релевантност на документа
2. Постигнати резултати
3. Финансово управление
4. Прилагане на система за мониторинг и контрол
5. Реализиране на действия по партньорство и публичност