



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

МЕТОДИКА

ЗА МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛ И
ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА ПРИ
ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА ЗА
ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ И
НАСЪРЧАВАНЕ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА
ВЪЗОБНОВЯЕМИ ЕНЕРГИЙНИ
ИЗТОЧНИЦИ И БИОГОРИВА В ОБЩИНА
ВЪЛЧЕДРЪМ

Януари
2014 г.

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет –Вълчедръм.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ	2 стр.
II. ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ	3 стр.
1. МОНИТОРИНГ	4 стр.
2. КОНТРОЛ	9 стр.
3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА	11 стр.
III. УЧАСТИЕ НА ПАРТНЬОРИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ПРОВЕДЕНОТО ОБЩЕСТВЕНО КОНСУЛТИРАНЕ	12 стр.
IV. ПРАКТИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА МОНИТОРИНГ И ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПОЛИТИКАТА ЗА ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ И НАСЪРЧАВАНЕ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ВЕИ И БИОГОРИВА В ОБЩИНА ВЪЛЧЕДРЪМ ЧРЕЗ МЕТОДА МАТРИЦА НА ИНДИКАТОРИТЕ	14 стр.
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	19 стр.

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет – Вълчедръм.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Разработената методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на възобновяеми енергийни източници (ВЕИ) и биогорива в община Вълчедръм, област Монтана, наречена по-нататък за краткост „Методиката” е на основание възложена обществена поръчка с предмет: обособена позиция №1 – „Разработване и въвеждане на правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на общински политики” (Дейност 4 от проект от проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в община Вълчедръм“). Проектът е финансиран по линия на Оперативна програма „Административен капацитет“, съгласно Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен № 13-13-81/17.10.2013, Приоритетна ос I „Добро управление”, Подприоритет 1.3 „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики”, бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07“.

Изпълнението на възложената дейност допринася и за постигане на специфични цели – 1 и 2 на проекта, а именно: Въвеждане на механизми, правила и методики за мониторинг и контрол при разработването и изпълнението на общински насърчаване използването ВЕИ и биогорива в община Вълчедръм.

Предложената методика е **рамков документ**, който предоставя общи насоки и препоръки, както и подпомага Община Вълчедръм при планирането, подготовката и провеждането на мониторинга и последващата оценка на изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива.

Оптималното използване на енергийните ресурси, предоставени от възобновяеми енергийни източници е средство за достигане на устойчиво енергийно развитие и минимизиране на вредните въздействия върху околната среда от дейностите в енергийния сектор.

Целта на настоящата Методика е създаване на системен подход за участие на местната власт и органа на местно самоуправление в община Вълчедръм в сътрудничество с гражданите от общината, неправителствени организации, търговски дружества, сдружения, обществени и кметски съвети, общинската администрация в община Вълчедръм за оптимизиране на процесите на стратегическо планиране и въвеждане на механизми за ефективно управление.

Методиката ще се приложи на практика при изпълнението на следващите дейности по проекта, насочени към разработване на планови, стратегически документи и оценка на изпълнението на Общинския план за развитие на община Вълчедръм 2007 - 2013 г.

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет – Вълчедръм.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Разработването на Методологията се извършва след изпълнението на Дейност 3 от проекта, а именно „Обществено консултиране на общинските политики“. Проведеното обсъждане с всички заинтересовани страни гарантира качество, пълнота и широка гражданска подкрепа на местните политики в Община Вълчедръм. Обсъдените общинските политики и събраните мнения и предложения от заинтересованите ще се приложат при разработването на документите, които ги регламентират и същите са включени в *отделен раздел на настоящата методика*.

Разработването и въвеждането на правила и методики за мониторинг и контрол при изпълнението на конкретни политики е задължение на органите, компетентни да изпълняват отделните политики.

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

За да има добро партньорство между местната власт и гражданското общество при формиране на местни политики трябва да има правила и процедури, които да се прилагат и спазват. Необходимо е добро познаване на нормативната база за енергийна ефективност, както на национално така и на местно ниво. Принципно общинските политики се прилагат чрез приети от Общинския съвет стратегии, програми, планове и концепции, и с индивидуални административни актове на кмета на общината.

II. ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ

Процесът на управление на политиката за енергийна ефективност се състои от пет важни стъпки и измерения:

1. задълбочено запознаване с проблема = стратегическо планиране
2. формулиране на правилни решения = разработване на политики
3. реализиране на решенията = прилагане
4. проверка на прилагането, оценка на процесите = мониторинг/наблюдение и оценка
5. предприемане на последващи (коригираци и превантивни) действия = контрол и подобряване на процесите

Логическата структура и съдържанието на всяко едно от понятията, мониторинг, контрол и последваща оценка следвайки функционалната натовареност и посочените разширени дефиниции е следната:

Мониторинг:

- ❖ Текущо изпълнение
- ❖ Фактори на вътрешната среда



- ❖ Фактори на външната среда
- ❖ Адаптивност на политиката

Контрол:

- Законосъобразност на изпълнението
- Целесъобразност на изпълнението

Последваща оценка:

- Краен резултат от изпълнение на политиката
- Въздействие върху обекта на политиката

1. МОНИТОРИНГ

Мониторингът е наблюдение и оценка на изпълнението на политиката за енергийна ефективност насърчаване използването на ВЕИ и биогорива, чрез системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за изпълнението на политиката и постигането на поставените цели и планираните резултати.

Мониторингът е един от основните инструменти на доброто управление при упражняването на местното самоуправление и затова той трябва да се разглежда като неразделна част от процеса на вземане на решение и управление на цялостния цикъл на разработване и изпълняване на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива.

Ключов елемент от мониторинга е систематизирането на определена информация свързана с факторите на въздействие върху обекта на съответната политика. Независимо от това дали факторите са вътрешни или външни настъпилите промени в техните стойности са определящи за хода и изпълнението на цялата политика. Мониторинга се базира на възможността за правилно планиране и осигуряване на адаптивност на политиката с цел оптимизиране въздействието на вътрешните фактори и съобразяване инструментите на политиката със състоянието и величината на външните. В този контекст той следва да се възприема преди всичко като вътрешно-присъща управленска функция, изведена на публично ниво, тъй като общинската политика за енергийна ефективност е ориентирана към задоволяване на определени потребности на населението от общината.

Мониторингът и оценката дават възможност целевите групи и заинтересованите страни да се въвличат в предлагането на приложими решения за изпълнения, както и за мобилизирането на наличните ресурси на територията на община Вълчедръм за получаването на адекватна оценка за резултатите и страничните ефекти от реализацията на политиката/програмата, за енергийна ефективност.

При провеждане на мониторинга, анализа и оценката трябва да се даде отговор



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на следните въпроси:

- какви са последиците от политиката за различните групи потребители, заинтересовани страни, засегнати общности?
- какво е разпределението на положителните резултати от политиката между отделните ползватели и други заинтересовани страни?
- има ли непредвидени странични ефекти от осъществяването на политиката и какви са възможните мерки за тяхното неутрализиране?
- има ли рискове, които заплашват успеха на реализацията? До каква степен възможностите за усъвършенстване на дейностите се съчетават с избягване на рисковете за отрицателни последици?
- каква институционална и организационна среда е необходима за осигуряване на участие заинтересованите страни в реализацията на политиките, тяхната оценка и развитие?
- има ли изграден капацитет за осъществяване на политиката на всички равнища и какво е необходимо за неговото увеличаване?

Основни принципи за осъществяване на мониторинга

1. Прозрачност - осигуряване на отворени канали за общуване между местните общности и служителите от общинската администрация, като процедурите и информацията трябва да са видими (пряко достъпни) за обществото, за да се осигури публично вземане на решения;
2. Публична отчетност - предоставяне на информация в каква степен политиката за енергийна ефективност постига 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.
3. Съгласуваност между субектите - създаване на обратна връзка и взаимно предоставяне на информация за постигане на ефикасност и ефективност на мониторинговия процес и постигане на съгласие за съвместни действия при необходимост и съвместно обсъждане и оформяне на изводите
4. Обективност и безпристрастност - осигуряване на действителна (вярна) информация и формулиране на справедливи изводи и препоръки независимо от вътрешното съзнание на лицата участващи в мониторинговия процес и при вземане на управленските решения;
5. Независимост - самостоятелност на субектите при изпълнение на определените им правомощия за осъществяване на мониторинга.

Ролята на мониторинга се отнася до:

1. Създаване на взаимовръзка между потребностите и интересите на местните общности и политиката за енергийна ефективност за развитие на общината.

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет – Вълчедръм.



2. Осигуряване на информация за органите на местното самоуправление относно постигане на целите и ползите от общественото въздействие на политиката за енергийна ефективност.

3. Подобряване на административния капацитет и качеството на планирането и програмирането на политиката за енергийна ефективност за следващия планов период.

Мониторингът и оценката на политиката за енергийна ефективност **създават и гарантират**: ефективност и ефикасност, подобрене на качеството на изпълнението на политиката, постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги. Подобрява се и се развива капацитетът на всички институции, организации и техните мрежи, ангажирани с реализацията на политиката за енергийна ефективност.

Отчетност – отговорите на въпроса до каква степен се постигат целите, 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.

Прозрачност на управленските процеси - информацията за процедурите и отговорните институции трябва да са достъпни за заинтересованите страни и обществеността, каналите за комуникация между заинтересованите страни и публичните власти да са отворени.

Участието на гражданското общество при формиране на настоящата политика получава възможност да участва във вземането на решения за успешната ѝ реализация.

Постигане на съгласие чрез общественият дебат да се съгласуват различни интереси в полза на общинските общности в подкрепа за реализацията на политиката за енергийна ефективност.

Видове мониторинг

Мониторингът може да бъде вътрешен и външен, като изборът между вътрешно или външно извършване се определя от редица фактори - цел на оценката, срокове, разполагаеми ресурси и експертен потенциал др.

1. *Вътрешният мониторинг* се извършва от служителите в съответната администрация. При него се акцентира върху разпределението на наличните ресурси, разходването на отпускнатите 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 политиката за енергийна ефективност.

2. *Външният мониторинг* се извършва от независими от съответната администрация експерти или юридически лица. 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. Проблемите при външния мониторинг са свързани с по-голямата тромавост поради неравномерно и ненавременно получаване от администрацията на необходимата информация.

Методи за осъществяване на мониторинг

КОЛИЧЕСТВЕНИ

- Матрица на индикаторите
- Допитване
- Анализ на съдържанието
- Вторичен анализ на данни
- Факторен анализ
- Социален експеримент

КАЧЕСТВЕНИ

- Дълбочинни интервюта
- Дискусии във фокус групи
- Проективни и ролеви методи
- Наблюдение

Групата на количествените методи е съставена от следните видове методи:

❖ Матрица на индикаторите.

Той е ключов по отношение мониторинга и последващата оценка на политиките. Разработва се Матрица на индикаторите с цел се избегне разминаването между косвеното въздействие на инструментите на политиката и необходимостта от обективизиране на тяхното въздействие. Тя представлява таблица, в която се представят показатели, върху които общинската администрация въздейства пряко - *индикатори за продукт* и показатели, които еднозначно описват (характеризират) обекта на въздействие на политиката - *индикатори за въздействие*.

Всеки индикатор за продукт се характеризира със своята мерна единица, начална и целева стойност. В таблицата се попълват хронологично и регулярно постигнатите стойности на индикатора, като регулярността на попълване се определя съобразно естеството и срока на конкретната политика. По този начин, в хода на изпълнение на политиката се създава актуална и коректна база данни от индикатори, която позволява да се провери: хода на изпълнение на политиката, конкретни количествени постигнати резултати и степен на тяхното въздействие върху обекта на политиката (т.е. какви промени са постигнати - обективно и количествено измеримо). В случай, че постигнатите целеви стойности на индикаторите за продукт не водят до резултат на въздействие се оценяват факторите с външно влияние и се предприемат мерки за корекция на инструментите на политиката или самата матрица на индикаторите.

❖ Най-разпространеният количествен метод за събиране на информация е **допитването**. То може да бъде изчерпателно или с извадка в зависимост от това, дали се достига до всички единици от дадена съвкупност, или е подбрана само част от тях.



Обособени единици на изследването могат да бъдат не само отделни лица, но и различни социални обекти, обединени от някакъв общ признак - домакинства, училища, болници, общини и др.

❖ **Анализ на съдържанието.** При този метод се изучават мнения, нагласи, позиции, които вече са отразени върху текст, визуален или аудиоматериал. Например, ако е необходимо да се проследят обществените настроения по даден въпрос в определен период, предшестваш събирането на информация, възможно е да се направи анализ на съдържанието на материалите в местната преса (информации, анализи, коментари, снимки и др.), засягащи съответния проблем.

❖ **Вторичен анализ на данни.** При него са събират данни за вече отминал период, необходима е предварителна информация, за да се осъществи оценката или няма достатъчно време и/или възможност да се провежда самостоятелно изследване за събиране на нова информация, могат да се потърсят статистическа информация или данни от вече проведени изследвания.

❖ **Факторен анализ.** Представлява идентификация на основните фактори с най-висока степен на въздействие върху обектите на политиката за енергийна ефективност. В хода на изпълнение на тази политика външните фактори се наблюдават и при необходимост (съществено изменение в текущата стойност на някой от тях) се предприемат мерки за адаптиране на инструментите на политиката към тези външни промени.

❖ **Социален експеримент.** Използва се в редки случаи и се отнася до реализирането на единични проекти и прилагането на пилотни инструменти, с цел да се въведат добри практики..

Групата на качествените методи е съставена от следните видове методи:

□ **Дълбочинни интервюта** - метод на проучване при който се идентифицират основни проблеми и причинно-следствени връзки, както и възможни подобрения. Дълбочинните интервюта са техника за качествени проучвания, при която се провежда разговор между изследователско лица и изследвано лице в рамките на половин до един час.

□ **Дискусии във фокус групи** - структурирани или модерирани срещи на заинтересовани лица в обхвата на съответната политика (обикновено до 10-12 души), при които се идентифицират основни проблеми и причинно-следствени връзки, както и възможни подобрения под формата на свободен разговор.

□ **Проективни и ролеви методи.** Представяват структурирани или модерирани срещи на заинтересовани лица в обхвата на съответната политика. Всяка група лица се поставят в определена ситуация изискваща взимане на решения, като на обсъждане се поставят отделни елементи от провежданата политика, а на участниците



се поставя конкретна задача. Метода е близък до разработването на казус при който се формират групи с различни интереси, затова е подходящ за формиране обективен баланс на интересите при реализиране на политики.

□ **Наблюдение чрез участие (включено наблюдение).** Методът се състои във формирането на работна група за наблюдение въздействието на определената политика, преди всичко ориентирана към социалните проявления и резултати от изпълнение на политиката. Групата се състои от заинтересовани лица и експерти в съответната енергийна сфера. Конкретното прилагане се определя в зависимост от характеристиките на изследваната политика. Броя на експертните участници в групата за наблюдение следва да е преобладаващ. Целта на метода е да се възприема мнението на заинтересованите страни, но нейната работа е ориентирана към получаване на независима оценка за наблюдаваните обекти.

Осъществяването на мониторинга като процес включва няколко етапи: Подготовка; събиране на информация; анализиране на информацията и определяне на силните и слабите страни, съответните възможности и заплахи; изготвяне на мониторингов доклад; връчване на мониторинговия доклад; изготвяне на обобщен доклад от кмета на общината до общинския съвет, съдържащ и проект на план на действия за изпълнение на мерките, заложен в мониторинговия доклад; одобряване на обобщения доклад с решение на общинския съвет.

Процесът на осъществяване на мониторинга, контрола и последващата оценка на изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива се организира от кмета на общината или от упълномощено от него друго длъжностно лице.

За резултатите се изготвя годишен доклад, който се одобрява от общинския съвет до 31 март на всяка следваща година. Информацията от годишният доклад се ползва при изготвяне на междинната и последващата оценка на изпълнението на общинската политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива.

Препоръчва се Годишният доклад да съдържа информация за:

- ⇒ Същността на общинската политика за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива;
- ⇒ Напредъка по изпълнението на целите, приоритетите и мерките на общинската политика за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива, въз основа на индикаторите за наблюдение;
- ⇒ Възникналите проблеми и предприетите мерки за тяхното решаване;
- ⇒ Осъществените мероприятия за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на общинската политика за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива.



За осъществяване на мониторинга се използват следните документи:

- Въпросници;
- Протокол за предаване на въпросниците;
- Протокол за приемане на попълнените въпросници;
- Анкетни карти;
- Протоколи от провеждане на публични мероприятия;
- Матрични карти за оценка на индикаторите;
- Мониторингови доклади.

2. КОНТРОЛ

Контролът е реализиране на проверка за изпълнение на общинската политика за енергийна ефективност и предприемане на мерки за подобрене, съобразно получените резултати. Функционално контролните функции са ориентирани в посока на осигуряване законосъобразността и целесъобразността на инструментите на политиката. Двете функционални направления се допълват взаимно, като спецификата предполага:

- законосъобразността да се контролира от преди всичко субекти посочени в Системата за финансово управление и контрол в Общината.
- целесъобразността чрез допълнителен контролен субект в лицето на представители на заинтересованите страни, което е абсолютно задължително и целево необходимо.

Контролът като основна функция на системата за управление има за цел да създаде условия за подобряване работата на общинската администрация и за формулиране на правилни управленски решения във връзка с изпълнение на политиката за енергийна ефективност.

Община Вълчедръм има разработена и функционираща вътрешна система за финансово управление и контрол, която на практика покрива изискванията за контрол върху законосъобразността на прилаганите инструменти при изпълнение на общински политики.

В този смисъл съществуващите субекти на контрол, вътрешни за общината и техните правомощия се уреждат от действащата вътрешна система за финансово управление и контрол. Формите и методите на работа за тях се предопределят от нормативните изисквания с вътрешен и външен характер.

Що се отнася до външните контролни субекти тяхната роля и функции са определени съобразно специфичните задачи на външния контрол:

1. Контролен съвет;
2. Агенцията „Държавна финансова инспекция“

Контролен съвет. Контролният съвет се определя с решение на Общинския



съвет на общината. Контролният съвет осъществява проверки на всеки шест месеца. За целите на своята проверка, Контролният съвет има право да изисква с писмо съответни справки от общинската администрация, като писмото се адресира до Кмета на общината с копие до координатора по изпълнение на съответната политика.

Неговите правомощия се отнасят до проверка на сроковете за изпълнение на конкретни дейности и задачи от програмите за изпълнение на конкретната политика и изпълнение на одобрените мерки към тях.

На практика контролният съвет проследява детайлизирано процеса по изпълнение на политиката, като при необходимост изисква специфична информация за проверка целесъобразността на предприетите действия от гледна точка реализирането на конкретни мероприятия и/или проекти или групи от такива.

За осъществяване на контрола от Контролният съвет се ползват следните методи:

1. Проверка на документи;
2. Изискване на справки;
3. Осъществяване на анкети чрез въпросници;
4. Изискване на писмени обяснения;
5. Детайлизация на резултатите.

От трита вида контрол (предварителен, текущ и последващ), контролният съвет ще осъществява само текущ и последващ контрол. Предварителният контрол се осъществява от вътрешните контролни органи.

Агенцията „Държавна финансова инспекция“ (АДФИ) осъществяваща инспекция на спазване на бюджетната дисциплина във връзка с изпълнение на общинските политики. Обхвата и съдържанието на задачите по контрол, които се изпълняват от АДФИ са законово регламентирани, а методиката на работа и конкретният инструментариум е възприет и утвърден нормативно.

Предвид структурата и задълженията на субектите на контрола, методиката на работа на вътрешните субекти и на АДФИ, в качеството ѝ на външен контролен орган са детайлизирани и ясни като съществуваща и въведена практика.

Етапите на изпълнение на контролните функции има условен характер, защото процеса по контрол на законосъобразността и целесъобразността не може да бъде еднократен или епизодичен акт, въпреки, че външният контролен орган АДФИ, осъществява своите проверки с определена честота и следвайки етапност на работа съобразно своята методология на работа. Освен планови инспекции, АДФИ осъществява извънпланови инспекции при постъпване на сигнали за нередности и/или измами. Вътрешните контролни органи осъществяват периодични проверки съобразно необходимостта от поемане на задължения и извършване на разходи по изпълнение на отделните политики.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА

Последващата оценка на общинската политика за енергийна ефективност е заключителната фаза на интервенцията „Оценка“ от инструмента „Мониторинг“. Тя е процес и краен резултат от измерване на количествени и качествени характеристики на разработените документи и тяхното изпълнение на база предварително определени изисквания за постигане на определени резултати, за въздействия върху местните общности, за удовлетворяване потребности чрез специално събрана и анализирана информация. .

Важно е да се подчертае, че последваща оценка трябва да е независима. Резултатите от нейното изпълнение са изходна база за разработване и структуриране на политиката в нейната следваща фаза или планов период.

Отчитайки факта, че тази оценка е предмет на външна консултантска услуга, настоящата Методика може да дава насоки какво трябва да съдържат тези видове документи, без да разработва образци на документи.

Основните компоненти на последваща оценка на общинските политики са:

1. *Преки резултати от провеждане на политиката* чрез метода „матрица на индикаторите“. Този метод сформира необходимата база данни за реална и обективна преценка степента на постигане на количествените цели от изпълнение на политиката за енергийна ефективност. Наличието на попълнена матрица на индикаторите към датата на приключване изпълнението на политиката се явява инструмент на последващата оценка, който дава рамката на обективното количествено оценяване на резултатите от провежданата политика, и на прилаганите от нея инструменти (методи, дейности, мероприятия, проекти и др.).

2. *Въздействие върху обекта на политиката* - отнася се до обективни характеристики на обекта на политиката, от една страна и субективното възприятие на резултатите от изпълнението на политиката от страна на пряко заинтересованите страни. За измерване въздействието на политиката се прилагат статистически и социологически инструменти, базирани на методите за мониторинг описани по-горе.

3. *Причинно следствени връзки между преките резултати и полученото въздействие, в т.ч. изводи за формулиране на следваща фаза на политиката.*

Изборът на конкретен методически подход за реализиране на оценката е ангажимент на външния консултант. Консултантът следва да извърши преглед на получените резултати от Матрица на индикаторите, като същевременно осъществява одит на изпълнението и оценка на показатели (benchmarking).

Осъществяването на последващата оценка като процес включва следните шест стъпки: Подготовка на оценката; Избор на външен консултант за разработване на последващата оценка; Събиране на информация; Анализиране на информацията;



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Изготвяне на Доклад за последваща оценка; Връчване на Доклада за последваща оценка; Обсъждане на Доклада за последваща оценка. Подготовката на последващата оценка започва след издаване на заповед за осъществяване на последваща оценка и сключване на договор за възлагане на обществена поръчка за осъществяване на последваща оценка от външен консултант. Тук следва да се има предвид, че възлагането на обществена поръчка за избор на консултант за последваща оценка, изисква разработването на техническа спецификация, структурата и съдържанието на която се определят от разработените документи по планиране изпълнението на съответната политика и настоящата Методика.

III. УЧАСТИЕ НА ПАРТНЬОРИТЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОТ ПРОВЕДЕНОТО ОБЩЕСТВЕНО КОНСУЛТИРАНЕ

Партньорството предполага "възможно най-широки консултации сред всички съответни институции – регионалните и местните власти, други компетентни органи, включително и тези, отговорни за провеждането на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива, икономически и социални партньори."

Принципът за партньорство и овластяване е основен базов елемент в хоризонталните политики на ЕС. Никой друг принцип не би могъл да бъде приложен на практика и обществено контролиран без залагането на механизми за консултиране и участие на всички заинтересовани страни в процесите на планиране и изготвяне на политики.

Препоръки:

Ефективното партньорство изисква ранно включване на партньорите в подготовката на програмите, бюджетирането, управлението, наблюдението и оценката на тази политика. Опитът показва, че инвестирането в разширено участие на един ранен етап от цикъла на програмиране се изплаща чрез по-благоклонното приемане и подкрепа от страна на партньорите на по-късен етап. Координираният принос на всеки от партньорите на всички равнища е необходим и полезен, тъй като засилва единодушното приемане на предложените мерки. Координацията е ключов момент за ефективността, тъй като ангажиментът трябва да бъде поддържан, а приносът на различните страни – организиран.

Важно е при възможност да се ангажират правилните партньори за съответната работа в точното време от самото начало на процеса на планиране и оценка. Добре би било да се ангажират местни партньори, за да се разработят програми, които отговарят на местните нужди и са по-широко приети на местно ниво. В конкретния случай за енергийната ефективност трябва да се ангажират и специалисти и партньори на



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

регионално и областно ниво, предвид спецификата на политиката.

Съществуват няколко принципни начина на включване на заинтересованите страни:

1. *Предоставяне на информация* – заинтересованите страни получават информация за това, което вече е решено и планирано.

2. *Консултации* – заинтересованите страни се консултират за бъдещи политики и програми. При консултациите не се поема ангажимент изказаните мнения и становища на заинтересованите страни да бъдат взети под внимание.

3. *Функционално участие или сътрудничество* – заинтересованите страни са насърчавани да сътрудничат с оглед постигане на целите на политиката.

4. *Интерактивно участие или упълномощаване* – заинтересованите страни създават съдружия и партньорства с вземащите решения и провеждащите политиката или програмата още на ранните етапи от подготовката и разработването им, както и през целия период на тяхното осъществяване, мониторинг и оценка. Така се извършват прехвърляне на част от контрола върху вземането на решения и използването на ресурсите към заинтересованите страни, както и споделяне с тях на отговорността за резултатите от политиката.

5. *Участие по инициатива на самите заинтересовани страни*, когато те самите проявяват инициатива да бъдат включени в осъществяването, мониторинга и оценката на политиката.

Възможностите за такова участие до голяма степен зависят от това, до каква степен политиката създават благоприятни условия и предпоставки за разгръщане на самоинициатива, както и от волята на вземащите решения и носещите отговорност за реализация на политиката.

Предложения от проведеното обществено консултиране

В общественото консултиране на общинските политики са присъствали представители на всички целеви групи по проекта. Чрез анкети са проучени становищата и мненията на заинтересованите страни, чрез активното гражданско участие и подкрепа. Анкетата е публикувана на сайта на Община Вълчедръм и е разпространена и чрез Центъра за информация и услуги в сградата на Общината, за да могат повече граждани да ги попълнят.

От направената анкета за проучване на общественото мнение и проведените разговори с граждани в общината, на въпросите, относно ефективността от въвеждане в община Вълчедръм на ВЕИ с цел подобряване на общинската инфраструктура, както и използване на вятърната енергия, се оформиха следните предложения: Да се направят изследвания и цялостно програмиране за установяване ефективността от въвеждането им в общината; Да се вземе в предвид мнението на заинтересованите партньори; Да се



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

използва производството на вятърни генератори, предвид одобрените подробни устройствени планове; Да се направи проучване на ефективността от вятърни генератори и други.

Една част от анкетираните граждани смятат, че използването на ВЕИ ще затрудни обработването на земеделската земя, а въвеждането на ВЕИ няма да разкрие нови работни места в общината.

В обобщение на общественото допитване за мнението на гражданите по отношение на тази политика, резултатите показват, че е необходимо разработване на Програма за енергийна ефективност, насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници (ЕВИ) и биогорива в общината.

Това изискване съвпада с изискванията на Закона за енергийна ефективност и Закона за енергията от възобновяеми източници. Общинските политики за енергийна ефективност, насърчаване и рационално използване на местният ресурс от ВЕИ са важен инструмент за осъществяване на националната политика и стратегия за развитие на енергийния сектор и за реализиране на поетите от страната ни ангажменти в областта на опазване на околната среда.

IV. Практически насоки за осъществяването на мониторинг и последваща оценка при изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива в община Вълчедръм чрез метода Матрица на индикаторите

Поставянето на целите на мониторинга или оценката е целесъобразно да бъдат:

1. Конкретни – достатъчно точни и ясни, да не дават възможност за различни тълкувания, да бъдат разбирани по еднакъв начин от всички.
2. Измерими – да определят желано бъдещо състояние, така че да е възможно да се провери дали целите са постигнати, или не. Желателно е целите да имат количествено изражение или да се основават на комбинация от описание и скали за измерване.
3. Приемливи – да бъдат приети от всички, от които се очаква да поемат отговорност за тяхното постигане.
4. Реалистични – да бъдат амбициозни, но изпълними, смислени и мотивиращи за тези, които отговарят за постигането им.
5. Обвързани със срокове – изпълнението им да бъде свързано с определена дата или период.

За осъществяването на мониторинг и последваща оценка при изпълнението на политиката за енергийна ефективност и ВЕИ и биогорива в община Вълчедръм се препоръчва използването на метода „Матрица на индикаторите“, описан по-горе.



Прилагането на метода и неговото значение се основава на следното:

1. При разработването на тази политика, всички нормативни документи и методически указания с нормативен характер и произход извън общината налагат практиката на работа с индикатори. По този начин подходът систематизира прилагането на индикатори като основен инструмент за наблюдение и оценка в хода на изпълнението на проекти и политики в рамките на общинската администрация, без при това да противоречи, а само да допълва и създава организация при неговото прилагане;

2. Независимо от съществуващата практика се наблюдават редица грешки и неточности при избора и отчитане на показателите при изпълнение на политики или реализирането на отделни проекти, като инструмент за постигане целите на общинските политики. Тези неточности и затруднения са свързани с некоректното или недалновидното идентифициране на индикаторите още на етап планиране на общински политики. Разглеждането и детайлизирането на метода ще допринесе за повишаване административния капацитет на Общината в този контекст;

3. Метода на Матрица на индикаторите е основополагащ, както за мониторинга, така и при последващата оценка, като при това е предвидено набирането и поддържането на информацията да се реализира от страна на служителите в общинската администрация. Поради тази причина правилното и далновидно разработване и прилагане на матричната форма като инструмент е от решаващо значение за успеха на предписаните правила.

Използването на система от ключови индикатори има няколко *важни положителни функции*:

- подпомагане на стратегическото планиране, разработването и усъвършенстването на публичните политики и програми;
- измерване степента на реализация на публични политики и програми и постигането на ключови обществени цели;
- оценяване на ефективността и ефикасността на дейността на публичните институции при реализацията на публичните политики и програми;
- осигуряване на прозрачност за работата на публичните институции и реализиране принципите и практиките на доброто управление;
- проследяване на напредъка в развитието на важни обществени сфери въз основа на обективни, достоверни и надеждни емпирични данни;
- извършване на международни сравнения за позицията на страната по определени критерии.

Основополагащата същност на инструмента Матрица на индикаторите се състои в идентификация на индикатори за наблюдение хода на изпълнението и отчитане крайния резултат от прилагане инструментите на политиката.



Разграничават се два типа индикатори:

1. Индикатори за продукт, които представят количествено измерими параметри на пряко въздействие. Тези индикатори често хармонизират с количествените стойности заложени като „работа, която следва да се извърши от Общината”, за да се постигнат целите. Ключов момент тук е прякото въздействие.

2. Индикатори за въздействие, които представляват очакваният краен ефект на реализираната политика, като го характеризират количествено и обективно. Обикновено тези индикатори се определят лесно, тъй като целите на политиките са свързани с техни проявления.

Индикаторите за въздействие се отнасят към по-широките последици от политиката извън прякото и непосредствено влияние върху целевите групи. Те включват например средносрочни въздействия върху: а) преките адресати или бенефициенти; б) хора или организации, към които политиката/програмата не е пряко насочена; в) непредвидени въздействия.

Планирането на инструмента се реализира чрез избора на индикаторите и попълването им в таблиците - съответно за Индикатори за продукт и Индикатори за въздействие. Особено важно е да се отчитат следните характеристики:

1. Всеки индикатор се отнася към Специфична цел от политиката.

При разработването на конкретен стратегически документ за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива се определят обща и специфични цели.

Препоръчва се към всяка цел да бъдат определени конкретни индикатори - минимум по 1 за продукт и 1 за въздействие, тъй като по техните стойности ще бъде оценен успеха на политиката към съответния период на мониторинг или при последващата оценка.

2. Източник на информация.

Задължително следва да се направи предварителна проверка за това, кои лица, или структурно звено или институция събира необходимата информация и до колко данните са достъпни за административно отговорния за попълването на Матрицата служител в Общината.

Най-често срещаните проблеми при коректното определяне на индикаторите за въздействие са свързани с наличието на последваща информация за тях. По някои индикатори е налична и се поддържа информация от НСИ. За други обаче не се поддържа от официалните институции и при попълването на данните за показателя ще настъпят проблеми. Това не означава, че подобен индикатор задължително следва да се елиминира, тъй като неговото значение може да бъде от изключителна важност за съответната политика, но ще се наложи да бъде разработена методика за изчисляване



на показателя или подобна задача да бъде възложена на външен изпълнител.

3. Мерна единица и базова стойност на индикатора.

Определянето им е необходимо, за да се отчита точно постигнатият ефект от изпълнението като се демаркира съществуващото положение към момента на стартиране на политиката.

4. Целева стойност на индикатора, тоест каква стойност се планира или очаква да бъде постигната за съответната характеристика на обекта на интервенция при реализиране на политиката в пълният ѝ обем.

Техническото изпълнение на процеса по попълване на матрицата се възлага с изрична заповед и се изпълнява към всеки един от периодите, в които е предвидено провеждане на мониторинг или при завършване на политиката като работна фаза или планов период.

Стойностите на индикаторите се попълват с натрупване, като се отразява и процентното изпълнение за периода като разликата между стойността за периода с натрупване и базовата стойност се разделят на разликата между целевата стойност и базовата стойност, а резултатът се представи в процент. Или:

$(\text{СТОЙНОСТ ЗА ПЕРИОДА} - \text{БАЗОВА СТОЙНОСТ}) * 100 (\text{ЦЕЛЕВА СТОЙНОСТ} - \text{БАЗОВА СТОЙНОСТ})$

Данните се попълват за всеки период, като се изготвя „актуален“ вариант на Матрицата, на база на който се отчитат постигнатите резултати по обекти и подобекти на мониторинга.

Могат да се формулират няколко **обобщени методически съвета** за разработването на индикатори за оценка на политики и програми:

1. Започва се с прецизно дефиниране на целите, чието постигане се оценява, а не с конкретните индикатори. Валидността и приложимостта на индикаторите зависят от тяхната обвързаност с резултата, който трябва да се постигне.

2. Измерва се резултата с балансиран набор от индикатори. Единичните индикатори рядко измерват задоволително оценявания резултат.

3. Трябва да се използват възможно най-опростени индикатори, не изискващи големи разходи за тяхното следене. Винаги е по-изгодно да се използва информация от вече съществуващи източници, отколкото да се събират нови данни.

4. Тестват се чувствителността на индикаторите спрямо промените, които трябва да бъдат извършени. Индикаторите трябва да могат да регистрират положителните и отрицателните резултати, настъпващи при реализацията на оценяваната политика/програма.

5. Препоръчително е да се избягва създаването на погрешни стимули. Индикаторите трябва да стимулират постигането на желаните цели и резултати.

6. Индикаторите трябва да се ползват с доверие на прилагащите ги



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

заинтересовани страни. Те трябва да бъдат ясни и за широката публика, без да се налага да бъдат подробно обяснявани.

Община Вълчедръм има приет Общински план за развитие за периода 2014-2020 г. (Решение № 228, Протокол № 31 от 25.10.2013 г. на Общински съвет – Вълчедръм). В анализа на икономическото и социално развитие на общината е посочено, че в област Монтана съществуват много добри условия за изграждане на водноелектрически централи - ВЕЦ. В процес на развитие е оползотворяването на другите видове ВЕИ, предимно слънчевата енергия. На територията на община Вълчедръм са изградени две централи на слънчева енергия с обща мощност 6 mW, с което общината се нарежда на първо място в област Монтана по усвояване на ВЕИ (освен водната енергия) - ФВЕЦ "Вълчедръм" и ФВЕЦ "Мокреш". Заявени за изграждане са още 103 kW от слънчева енергия - ФВЕЦ в с. Бъзовец. Възможностите за експлоатация на възобновяеми енергийни източници са свързани предимно с изграждането на ветроенергийни паркове и фотоволтаични паркове. В процес на разработка са проекти за изграждане на един ветроенергиен парк със 150 бр. вятърни турбини и 4 броя фотоволтаични парка на територията на общината.

Важно е да се подчертае, че оптималното използване на енергийните ресурси, предоставени от възобновяеми енергийни източници е средство за достигане на устойчиво енергийно развитие и минимизиране на вредните въздействия върху околната среда от дейностите в енергийния сектор.

Повишаването на енергийната ефективност чрез оптимизиране на енергопотреблението за обществени нужди е свързано с изпълнението на проекти за подмяна на осветителните тела в уличната осветителна мрежа с енергоспестяващи. Мярката се прилага постоянно и вече две трети от осветителните тела в общината са подменени с енергоспестяващи.

По отношение политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива, през периода 2014-2020 г. в общинския си план за развитие, община Вълчедръм си поставя за изпълнение Приоритет 3., „Подобряване и възстановяване на техническата инфраструктура, опазване на околната среда и природното богатство“ със Специфична цел 3.1., „Доизграждане и модернизиране на техническата инфраструктура и подобряване качествата на средата“. В Мярка 3.1.5. „Повишаване на енергийната ефективност и ВЕИ“ на ОПР са предвидени за изпълнение следните дейности:

- Повишаване енергийната ефективност на жилищни и обществени сгради;
- Улично осветление на населени места от община Вълчедръм;
- Въвеждане на ВЕИ в общинска инфраструктура;
- Енергийна ефективност – саниране и подмяна дограма на сградата на Общинска администрация – Вълчедръм;
- Усвояване потенциала на територията за използване на вятърна енергия

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет – Вълчедръм.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

В мярка 4.2.2. от общинския план са предвидени дейности свързани с подобряване на образователната инфраструктура, включително въвеждане на мерки за енергийна ефективност и достъпна архитектурна среда;

В Общинския план за развитие на община Вълчедръм за периода 2014-2020 г. са посочени конкретни индикатори за неговото изпълнение. Някои от тях имат отношение към изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива, поради което задължително следва да бъдат отразени и в конкретни стратегически документ на общината за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива – стратегия, план или програма, както и като индикатори за техния мониторинг.

В таблицата по-долу представяме извадка от Матрицата на индикаторите за наблюдение и оценка на Общинския план за развитие на община Вълчедръм, които имат отношение към настоящата Методика:

Стратегическа цел (СЦ) Приоритет (П)	Индикатор	Мярка	Източник на информация	Период на отчитане	Базова стойност	Целева стойност
ИНДИКАТОРИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ						
СЦ-3	Икономии от внедрени общински мерки за енергийна ефективност	(mW)	Община Вълчедръм	4 г.	0	155480
ИНДИКАТОРИ ЗА РЕЗУЛТАТ						
П-4	Подобрен общински сграден фонд	Брой сгради	Община Вълчедръм	4 г.	2	8
П-3, П-4	Новосъздадени или обновени детски площадки	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	1	5
П-3, П-4	Новосъздадени или обновени спортни площадки	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	0	5

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработването и въвеждането на настоящите правила за мониторинг, контрол и последваща оценка на изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива в община Вълчедръм ще спомогне за оптимизиране процесите на стратегическо планиране, разработване и ефективно управление на местни политики в община Вълчедръм, чрез сътрудничество и партньорство с всички заинтересовани страни.

Методиката следва да се обсъди в съответната комисия към Общинския съвет на община Вълчедръм. Въвеждането ѝ ще се извърши с Решение на Общинския съвет на

Този документ е създаден в рамките на проект „Стратегическо планиране и ефективно управление на местните политики в Община Вълчедръм“ по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с регистрационен №- 13-13-81/17.10.2013, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Настоящата Методика е въведена с Решение № 280, протокол 35 от 13.02.2014 г. на Общински съвет – Вълчедръм.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

община Вълчедръм. Общинските съветници ще бъдат привлечени в процеса на изработване на политиките и обсъждане на документите, за да се чувстват съпричастни и ангажирани с последващия мониторинг и контрол на изпълнението им.

Представител на разработващия Методиката екип, ще участва в обучение за прилагането ѝ. Чрез това обучение служителите на Община Вълчедръм ще се запознаят с Методиката за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на политиката за енергийна ефективност и насърчаване използването на ВЕИ и биогорива в община Вълчедръм. Ще бъде повишен капацитета на Община Вълчедръм за разработване на местни политики в партньорство и координация със заинтересованите страни.