



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

МЕТОДИКА

за мониторинг, контрол и
последваща оценка при
изпълнението на политиката за
опазване на околната среда 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	3 стр.
2. КОНТРОЛ	9 стр.
3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА	10 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 ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА В ОБЩИНА ВЪЛЧЕДРЪМ ЧРЕЗ МЕТОДА МАТРИЦА НА ИНДИКАТОРИТЕ	14 стр.
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	19 стр.



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 опазване на околната среда в община Вълчедръм, област Монтана е на основание възложена обществена поръчка по обособена позиция №1 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 BG051P0002/13/1.3-07“.

Разработването на Методика 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 проблеми, относно политиката за опазване на околната среда, както 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.

Изготвената 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 опазване на околната среда.

За оптимизиране на процесите на стратегическо планиране и въвеждане на механизми за разработване и ефективно управление на местните политики е необходимо сътрудничество и създаване на системен подход на местната власт и органа на местно самоуправление с гражданите от общината, неправителствени организации, търговски дружества, сдружения, обществени и кметски съвети. Общинските политики се прилагат чрез приети от Общинския съвет стратегии, програми, планове и концепции, и с индивидуални административни актове на кмета на общината.

Трябва да има правила и процедури, които да се прилагат в съответствие със законовите и подзаконовите актове за развитие на отделните стопански и нестопански дейности и отраслови стратегии.

Методологията ще се приложи на практика при изпълнението на следващите дейности по проекта, насочени към разработване на планови, стратегически



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

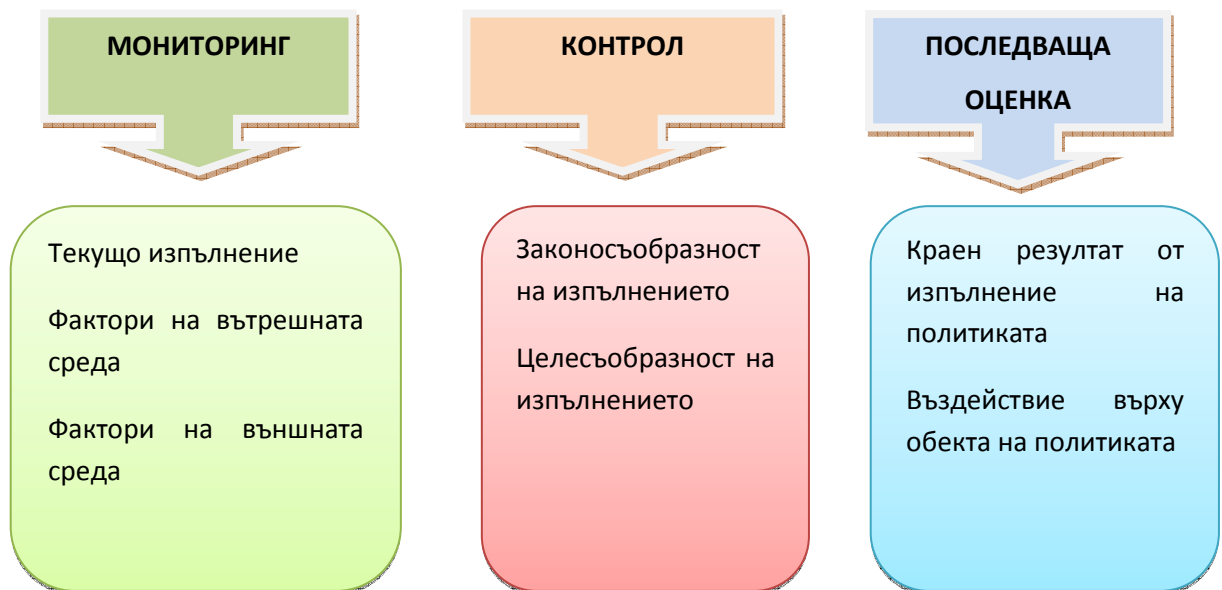
документи и оценка на изпълнението на Общинския план за развитие на община Вълчедръм 2007 -2013 г.

II. ОСНОВНИ ПОНЯТИЯ

Процесът на управление на публични политики 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 (коригиращи и превантивни) действия = контрол и подобряване на процесите

Със следващата схема се предоставя взаимовръзката между съдържанието на трите термина – МОНИТОРИНГ, КОНТРОЛ И ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА:





Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1. МОНИТОРИНГ

Мониторингът е наблюдение и оценка на изпълнението на политиката за опазване на околната среда чрез системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за изпълнението на политиката и постигането на поставените цели и планираните резултати. Мониторингът на общинските политики 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 общинската политика за опазване на околната среда.

Целта на мониторинга е да се подобри ефективността и ефикасността на местното самоуправление чрез усъвършенстване на разработването и изпълнението на общинската политика за опазване на околната среда в община Вълчедръм.

Мониторингът и оценката дават възможност целевите групи и заинтересованите страни да се въвличат в самоопределяне на техните нужди, в предлагането на приложими решения, в мобилизирането на наличните ресурси, при получаването на адекватна оценка за резултатите и страничните ефекти от реализацията на политиката.

Въпросите на които се търси отговор при мониторинга, анализа и оценката на публични политики, са свързани с последиците от политиката за различните групи бенефициенти, заинтересовани страни, засегнати общности? С разпределението на положителните резултати от политиката между отделните ползватели и други заинтересовани страни? Непредвидените 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 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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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: Създаване на взаимовръзка между потребностите на местните общности и политиките за развитие на общината, който ще осигури реална защита на интересите на местните общности; Осигуряване на информация за органите на местното самоуправление относно постигане на целите и ползите от общественото въздействие; Подобряване на административния капацитет за изпълнение и качеството на планирането и програмирането на общинските политики за следващия планов период.

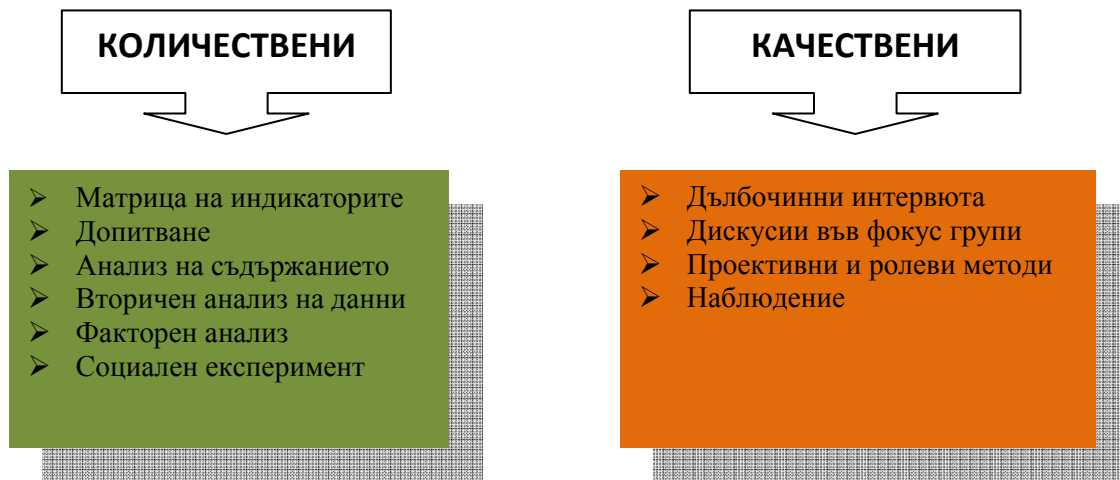
Видове мониторинг

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 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 (програма, проект) в дадена област. Проблемите при вътрешния мониторинг са свързани с проява в някои случаи на необективност и зависимост.

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.

Методи за осъществяване на мониторинг



Ще разгледаме само основните принципи на различните методи, без детайлно да се описва тяхната технология и вариации.

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.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

❖ Най-разпространеният количествен метод за събиране на информация е **допитването**. То може да бъде изчерпателно или извадково 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. Този метод проучва структурата на комуникацията, стремейки се да даде отговор на пет основни въпроса: кой съобщава нещо, какво е съобщението, към кого е отправено то, как и с какъв ефект е разпространено.

❖ **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. Тази информация се анализира отново от гледна точка на актуалния изследователски проблем и ако е необходимо и възможно, данните от наличните проучвания се подлагат на вторична статистическа обработка.

❖ **Факторен анализ**. Представлява идентификация на основните фактори с най-висока степен на въздействие върху обектите на общинската политика. Измерването на степента на въздействие се реализира посредством иконометрични и социологически методи, съобразени с естеството на политиката и нейният обхват, като в резултат от неговото изпълнение се формира набор от външни фактори с най-висока емпирично изведена стойност на въздействието си върху обектите на съответната политика. 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. Социалният експеримент има основна роля в намиране на баланса между разходвани ресурси и постигнат резултат. Той се прилага в случаите в които положителният резултат е еднозначен и безспорен, но масовото прилагане на съответната практика е с висока разходна норма.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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. Изключително подходящо е прилагането на метода при проучвания в области и тематика изискващи задълбочено обсъждане, или извличане на информация от експерти, както и при изследване на лица, които поради общественото си положение или разбираня не биха присъствали на други изследвания. Обикновено се прилагат при изследване на стандартни въпроси. В сценария се планират темите на разговора и някои водещи въпроси с или без предварително приготвен сценарий.

□ **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. Изключително подходящо е прилагането на метода при проучвания в области и тематика изискващи задълбочено обсъждане и генериране на идеи и мнения. Резултатите обикновено не са представителни но са достатъчно задълбочени и дават възможност за формиране на основни хипотези.

□ **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 социална сфера, като присъствието на социален антрополог или аналогичен специалист е препоръчителна. Методът е ориентиран към наблюдение процеса на въздействие и/или идентификация на проблеми и нужди от процесен тип. 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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

независима оценка за наблюдаваните обекти.

Осъществяването на мониторинга като процес, включва следните стъпки: Подготовка; Събиране на информация; Анализирание 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, заложи 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 опазване на околната среда 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 опазване на околната среда. Препоръчва се Годишният доклад да съдържа информация за: Същността на общинската политика за опазване на околната среда; Напредъка по изпълнението на целите, приоритетите и мерките; Възникналите проблеми и предприетите мерки за тяхното решаване; Осъществяваните мероприятия за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на политиката.

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 опазване на околната среда и предприемане на мерки за подобрието ѝ, 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 на тази политика предполага:

- ✓ законосъобразността да се контролира от всички 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.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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 тази политика. Предвид разпределението в обхвата на работа и функционалните задачи, присъщи на контрола, *неговата основна задача е свързана с осигуряване на законосъобразност при изпълнението на политиките за опазване на околната среда, както и целесъобразност изразяваща се в процеса на детайлизирано проследяване работата по изпълнение на ангажиментите на длъжностните лица по тази политика.*

Същностната характеристика дефинираща обхвата и съдържанието на контролния процес във висока степен се определя от съществуващите законови изисквания по отношение осигуряване на законосъобразност в публични институции и органи на местната власт.

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. Агенцията „Държавна финансова инспекция“ (ДФИ)

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 ДФИ са законово регламентирани, а методиката на работа и конкретния инструментариум е възприет и утвърден нормативно. Предвид структурата и задълженията на субектите на контрола, методиката на работа на вътрешните субекти и на ДФИ, в качеството ѝ на външен контролен орган са детайлизирани и ясни като съществуваща и въведена практика.

2. Контролен съвет.

Определя се с решение на Общинския съвет на общината, като неговите правомощия се отнасят до проверка на сроковете за изпълнение на конкретни дейности и задачи от програмите за изпълнение на общинските политики и изпълнение на одобрените мерки за решаване на проблемите по изпълнение на общинските политики, заложен в мониторинговите доклади. Практически той проследява в детайли процеса по изпълнение на политиката, като при необходимост изисква специфична информация



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

за проверка целесъобразността на предприетите действия от гледна точка реализирането на конкретни мероприятия, проекти и други.

За осъществяване на контрола от Контролния съвет се ползват следните методи: Проверка на документи; Изискване на справки; Осъществяване на анкети чрез въпросници; Изискване на писмени обяснения; Детайлизация на резултатите.

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. 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.

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 етапите 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.

3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА

Последващата оценка 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.

Акцентите в самото разбиране за логиката и съдържанието на последващата оценка са насочени към обективна и количествена оценка на постигнатите крайни резултати и цялостното въздействие върху обекта на политиката.

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.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Основните компоненти на последваща оценка на политиката за опазване на околната среда са:

1. Преки резултати от провеждане на политиката.

В рамките на самата последваща оценка на изпълнението на тази политика от субектите на вътрешния мониторинг се осъществяват бързи оценки на индикаторите, 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.

2. Въздействие върху обекта на политиката.

Като компонент на оценката въздействието се отнася до обективни характеристики на обекта на политика за опазване на околната среда, 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.

Необходимо е да се отбележи, че причинно следствената връзка може да бъде статистически значима или не. Изводите са важни от гледна точка на продължаващата фаза или период на изпълнение на политиката и определянето на съответните показатели като значими и/или спомагателни в рамките на нейното планиране. Последващата оценка, в този смисъл е и своеобразна подготовка за изпълнение на следващия етап 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 стъпки: Подготовка на оценката; Избор на външен консултант за разработване на последващата оценка; Събиране на информация; Анализирание на информацията; 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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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 опазване на околната среда, 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 политиката.

Препоръки:

Ефективното партньорство изисква ранно включване на партньорите в подготовката на програмите, бюджетирането, управлението, наблюдението и оценката на политиката. Принос от партньорството се изисква на всеки етап и той трябва да се взема под внимание. 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.

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, за политики и програми, които вече са факт.
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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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/програмата 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 30 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.

По отношение усилията на общината за опазване на околната среда, мненията на анкетираните са разностранни. Дейностите на общината в тази посока се определят като добри, достатъчни, правилни или не достатъчни.

Основните мнения на анкетираните могат да бъдат групирани по следния начин:

- свързани с изхвърлянето, извозването и депонирането на битовите отпадъци;
- съхраняването и извозването на животинските отпадъци;
- разделно събиране на отпадъците;
- изсичане на горите в отделни местности;
- контрол на опазването на околната среда.

По-важните предложения, относно промяна в политиката на общината за опазване на околната среда са:

- Необходим е по-строг контрол при поддържане коритата на реките, ливадите и горските масиви;
- Да се извърши залесяване извън населените места, както и засаждане на дървета и храсти в населените места;
- Засилен контрол и строги санкции на нарушителите;
- Засилен контрол върху сечта на горите;
- Почистване на всички улици, а не само на централната част;

Много важно предложение е да се работи за изграждане на чувство на отговорност у гражданите за опазване на околната среда. Някои граждани предлагат да има патрули, които да следят за опазване на околната среда.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

В резюме от направеното допитване до гражданите констатацията е, че усилията на общината по отношение на опазването на околната среда са в правилна посока. Редица от поставените проблеми са извън компетенциите на местните власти. Като цяло общината няма сериозни проблеми, които да застрашават живота и здравето на гражданите. Необходимо е да се ангажират и други органи, които имат отношение към опазването на околната среда на територията на областта, за обединяване на усилията и решаването на местните проблеми с опазване на околната среда.

IV. Практически насоки за осъществяването на мониторинг и последваща оценка при изпълнението на политиката за опазване на околната среда в община Вълчедръм чрез метода Матрица на индикаторите

Поставянето на целите на мониторинга или оценката е целесъобразно да бъде съобразено с правилото те да бъдат конкретни измерими, приемливи, реалистични и обвързани със срокове.

- Конкретни – достатъчно точни и ясни, да не дават възможност за различни тълкувания, да бъдат разбирани по еднакъв начин от всички.
- 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.
- Приемливи – да бъдат приети от всички, от които се очаква да поемат отговорност за тяхното постигане.
- Реалистични – да бъдат амбициозни, но изпълними, смислени и мотивиращи за тези, които отговарят за постигането им.
- Обвързани със срокове – изпълнението им да бъде свързано с определена дата или период.

За осъществяването на мониторинг и последваща оценка при изпълнението на политика за опазване на околната среда 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 общинската 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. Тези неточности и затруднения са свързани с некоректното или недалновидното идентифициране на индикаторите още на етап планиране на общинската политика. Разглеждането и детайлизирането на метода ще допринесе за подобряване на работата на заинтересованите страни;

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.

Разграничават се два типа индикатори:

1. Индикатори за продукт, които представят количествено измерими параметри на пряко въздействие. Тези индикатори често хармонизират с количествените стойности заложи като „работа, която следва да се извърши от Общината“, за да се постигнат целите.

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/програмата 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 не е пряко насочена; в) непредвидени въздействия.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

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 опазване на околната среда 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 разграничава 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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

стойност и базовата стойност, а резултатът се представи в процент. Или:

$(\text{СТОЙНОСТ ЗА ПЕРИОДА} - \text{БАЗОВА СТОЙНОСТ}) * 100$ (ЦЕЛЕВА СТОЙНОСТ - 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 политиката за опазване на околната среда:

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.

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 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 на община Вълчедръм 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 в раздел 1.8. Опазване на околната среда – екологично състояние и рискове са описани основните проблеми и тенденции в състоянието на водите, въздуха, почвите, шума и радиацията. Повърхностните и подземни води на територията на община Вълчедръм са в добро състояние. Основни източници на замърсяване на водите са комунално-битовите дейности и животновъдството. Общината се характеризира с много добри качества на атмосферния въздух, като замърсяването му се дължи основно на използването на твърди горива през отоплителния сезон и на автотранспорта. Общото състояние на почвите в общината е добро и основната задача е да се съхрани почвеното плодородие и да се запазят земите от замърсяване с пестициди, торове и други замърсители. Няма констатиране нарушения на шумовите



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

нива в общината. Общината попада в потенциално опасна зона при аварии, разположена в близост до АЕЦ “Козлодуй”.

По отношение политиката за опазване на околната среда, през периода 2014-2020 г. в общинския си план за развитие, община Вълчедръм си поставя за изпълнение Стратегическа цел 3. „Балансирано териториално развитие, чрез комплексно подобряване състоянието на техническата и социална инфраструктура, съхраняване и опазване на природното богатство“. В Приоритет 3. „Подобряване и възстановяване на техническата инфраструктура, опазване на околната среда и природното богатство“ се включват редица мерки и дейности за опазване на околната среда. Например: Специфична цел 3.2: Опазване на околната среда и пълноценно използване на природните ресурси, Мярка 3.2.1: Укрепване и поддържане на изградената мрежа от защитени територии. Предвидените дейности са следните:

- Опазване и възстановяване на биологичното разнообразие и почвите;
- Насърчаване на екосистемните услуги, вкл. Натура 2000 и зелена инфраструктура;
- Изготвяне на планове за управление на Защитените местности в общината;
- Поощряване на граждански инициативи за опазване на природата

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 опазване на околната среда, поради което задължително следва да бъдат отразени и в конкретни стратегически документ на общината за опазване на околната среда – стратегия, план или програма, както и като индикатори за техния мониторинг.

В таблицата по-долу е представена кратка извадка от Матрицата на индикаторите за наблюдение и оценка на Общинския план за развитие на община Вълчедръм, които индикатори 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
СЦ-3	Население (жители) с подобро третиране на отпадъчните води	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	0	3812
СЦ-3	Население с подобро водоснабдяване	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	0	7376

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

ИНДИКАТОРИ ЗА РЕЗУЛТАТ

П-3	Изградена нова канализационна мрежа	Км	Община Вълчедръм	4 г.	0	10
П-3	Изградени нови ПСОВ	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	0	1
П-3	Обновени водопроводни мрежи	Км	Община Вълчедръм	4 г.	11	30
П-3	Отпадни води, подложени на пречистване	%	Община Вълчедръм	4 г.	0	38
П-3	Премахнати нерегламентираните сметища	Брой	Община Вълчедръм	4 г.	5	8

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработването и въвеждането на настоящите правила за мониторинг, контрол и последваща оценка на изпълнението на политиката за опазване на околната среда в община Вълчедръм ще спомогне за оптимизиране процесите на стратегическо планиране, разработване и ефективно управление на местни политики в община Вълчедръм, чрез разширяване на сътрудничеството и партньорството с всички заинтересовани страни. Ще спомогне да се прилагат добри местни национални и регионални практики.

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 община Вълчедръм. Общинските съветници ще да 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 опазване на околната среда в община Вълчедръм. Ще бъде повишен капацитетът на Община Вълчедръм за разработване на местни политики в партньорство и координация със заинтересованите страни.