



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Методика и Правила за граждански мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на публични политики

Възложител: *Сдружение „За Равен старт”*

Договор № *№ BG05SFOP001-2.009-0089- C01*

Дейност 3 *Изготвяне на методика за граждански мониторинг в община Сатовча*

Продължителност: *3 месеца*



Съдържание

I. Въведение

II. Подходи за събиране на информация

III. Скала на оценяване

IV. Области на изследване

V. Индикатори за наблюдение на публични политики

VI. Финансиране на местни публични политики в съответната сфера на интервенция

VII. Заключение



I. ВЪВЕДЕНИЕ

Сдружение „За Равен старт“ е бенефициент по договор № BG05SFOP001-2.009-0089- C01, с проектно предложение „Активни граждани на община Сатовча“, реализиран по Оперативна Програма „Добро управление“ 2014-2020, активно работещо за подобряване на средата и практиките на участие във вземането на решения на местно и национално ниво. Стремещт на Сдружението е да бъдат създадени реални условия и да се провокира повече активност сред населението на община Сатовча, за да участва пълноценно в процесите на формулиране на политики и да изисква отчетност от публичните власти.

Изготвената Методика е рамков документ, който обхваща всички ключови фактори за гражданското участие в провеждането на местни политики.

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

Развитието на социалните услуги в общината е от особена важност за осигуряване на достоен начин на живот на определени рискови групи от населението.

В изпълнение на своята социална политика Община Сатовча активно работи за осигуряване на по-добри и достойни условия на живот и възможности за социално включване на групите в социален риск.

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, защото:

1. Общинските политики, както всички публични политики се разработват в съответствие със законовите и подзаконовите актове за развитие на отделните стопански и нестопански дейности и отрасловите стратегии.
2. Общинските политики се прилагат чрез приети от Общинския съвет стратегии, програми, планове и концепции, и с индивидуални административни актове на кмета на общината. Всеки от посочените стратегически документи е съставен от



следните структурни елементи: мисия; визия; цели; приоритети; мерки с индикатори; дейности; принципи.

Контекст

Разработването на методологията е в изпълнение на Дейност 3 по проектното предложение. В община Сатовча има различни по тематика и мащаб проявления на гражданска активност, а степента им на въздействие и ефектът от тях са с променлив успех.

Нормативната база, в която работи Сдружението на местно ниво не регламентира в достатъчна степен общественото участие и това дава възможност на институциите да пренебрегват или формализират гражданските инициативи и предложения.

Съществуват множество изследвания на законовата регламентация и устойчивостта на гражданските организации, на свободата на медиите и отвореността на местните власти към гражданите и НПО. Те показват в динамика развитието на институционалната среда, касаеща възможностите за участие. Но до 2019 г. все още не беше правено задълбочено, цялостно изследване на проявленията и най-вече – въздействието на гражданските инициативи и следата, която те оставят след себе си в община Сатовча. Дали развиващата се среда действително предизвиква по-голяма активност и дали мобилизирането на обществена енергия води до конкретни промени в политиките и решенията, вземани от избраните да управляват?

Индексът на гражданското участие в община Сатовча

В отговор на тези въпроси Сдружение „За Равен старт“ в изпълнение на дейностите по проекта се зае с предизвикателната задача да следи периодично три взаимосвързани аспекта на гражданското участие. От една страна – средата, в която то се развива – при какви условия и на каква нормативна база протича диалогът между граждани и институции. От друга страна – колко често и какви инструменти използват гражданите и организациите, за да се включат в процеса на вземане на решения. И най-вече – какъв е ефектът от прилагането на различните механизми за гражданско участие, какво е въздействието им върху работата на местните и национални власти и решенията, които те вземат.



Дефиниция

За целите на изследването под „гражданско участие” разбираме: *„Действия и инициативи на граждани, граждански групи и организации, които водят до промяна в политиките и влияят върху управленските решения на различните нива”.*

Периодичност на изследването

Методологията беше разработена през 2019 година от Сдружение „За Равен старт” в партньорство с община Сатовча, с финансовата помощ на Оперативна Програма „Добро управление“ 2014-2020. Изследването се извърши в процеса на изпълнение на проектното предложение през 2019г., а резултатите се представени на серия обществени обсъждания и на проведената конференция пред НПО, медии и представители на местни и национални институции. Изводите и препоръките служат за основа и идеи за по-успешни стратегии за стимулиране на активното гражданско участие.

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

| МОНИТОРИНГ | КОНТРОЛ | ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА |
|-----------------------------|-----------------------------------|--|
| Текущо изпълнение | Законосъобразност на изпълнението | Краен резултат от изпълнение на политиката |
| Фактори на вътрешната среда | Целесъобразност на изпълнението | Въздействие върху обекта на политиката |
| Фактори на външната среда | | |
| Адаптивност на политиката | | |



1. МОНИТОРИНГ

Мониторингът е наблюдение и оценка на изпълнението на социалната политика и насърчаване на социалното включване чрез системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за изпълнението на политиката и постигането на поставените цели и планираните резултати.

Целта на мониторинга е да се подобри ефективността и ефикасността на местното самоуправление чрез усъвършенстване на разработването и изпълнението на общинската социална политика и насърчаване на социалното включване, което да доведе до повишаване на качеството на живота, благосъстоянието и възможностите за просперитет на гражданите.

Основната задача за постигане на целта на мониторинга на гражданското участие и насърчаване на социалното включване в провеждането на местни политики е да се следят и измерват постигането на нейните цели, в хода на изпълнение и при необходимост да се направят своевременни промени в подхода (начина) на тяхното изпълнение.

По - често срещани въпроси, на които се търси отговор при мониторинга, анализа и оценката на гражданското участие в местните политики, са:

- Какви са последиците от политиката за различните групи бенефициенти, 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 гражданско участие на 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:

- Прозрачност - осигуряване на отворени канали за общуване между местните общности и служителите от общинската администрация, като процедурите и



информацията трябва да са видими за обществото, за да се осигури публично вземане на решения;

- Публична отчетност - предоставяне на информация в каква степен публичните политики постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия и т.н. Така се дава възможност на заинтересованите страни да предоставят и да получават информация, която има решаващо значение за разкриването на злоупотреби и защита на интересите им.
- 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
- 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;
- Независимост - самостоятелност на субектите при изпълнение на определените им правомощия за осъществяване на мониторинга.

Ролята на мониторинга се отнася до:

1. Осигуряване реална защита на интересите на местните общности чрез създаване на взаимовръзка между потребностите на местните общности и публичните политики.
2. Осигуряване на информация за органите на местното самоуправление относно постигане на целите и ползите от общественото въздействие на публичните политики;
3. Подобряване на административния капацитет за изпълнение на публичните политики и насърчаване на социалното включване, както и качеството на планирането и програмирането на тези политики.

Мониторингът и оценката на гражданското участие в провеждането на местни политики ***създават и гарантират:***

■ Ефективност и ефикасност на политиките и изграждането на стратегическа визия.

Подобрение на качеството на изпълнението на публичните политики,

www.eufunds.bg

Проект „Активни граждани на община Сатовча“ договор № BG05SFOP001-2.009-0089- C01, се финансира от ОП „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



- **Отчетност** – отговорите на въпроса до каква степен политиките постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия.
- **Отговорност на управлението** - политиките и служителите в публичния сектор правят публични резултатите от упражняването на своите правомощия, вземат мерки при разминавания между планирани и получени резултати, поемат отговорност за грешки и некомпетентност.
- **Прозрачност на управленските процеси** - информацията за процедурите и отговорните институции са достъпни за заинтересованите страни и обществеността,
- **Механизми за гражданско участие** – граждани получават възможност да участват във вземането на решения.
- **Съгласие** – общественият дебат позволява съгласуване на различни интереси и постигане на съгласие и подкрепа за реализацията на тази политика.

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, експертен потенциал и др.

1. *Вътрешният мониторинг* се извършва от експерти в съответната организация. 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 своевременно 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 организация 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. Проблемите при външния мониторинг са свързани с по-голямата тромавост поради неравномерно и ненавременно получаване на необходимата информация.

Методи за осъществяване на мониторинг

КОЛИЧЕСТВЕНИ МЕТОДИ:

КАЧЕСТВЕНИ МЕТОДИ:



- Матрица на индикаторите
- Допитване
- Анализ на съдържанието
- Вторичен анализ на данни
- Факторен анализ
- Социален експеримент
- Дълбочинни интервюта
- Дискусии във фокус групи
- Проективни и ролеви методи
- Наблюдение

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.

Тя представлява таблица, в която се представят показатели, върху които организацията 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).

■ Най-разпространеният количествен метод за събиране на информация е **допитването**. То може да бъде изчерпателно или чрез 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.

Във връзка с постигане на едни от основните цели на проекта се проведе допитване с цел:

– Да се изследва процеса на гражданско участие в управлението на местно



ниво в община Сатовча и да се открият основните проблеми в тази насока;

– Да се формулират предложения и препоръки за насърчаване на гражданското участие и пряката демокрация на местно ниво.

Екипът изпълняващ тази задача проведе допитване до 100 респонденти и до кметовете на кметства от община Сатовча, за да разбере тяхната оценка за взаимодействието между граждани / граждански организации и местна власт в общината, за трудностите и успехите в това взаимодействие; както и да представи конкретните им предложения и препоръки в това отношение.

■ **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.

За теоретична и методологическа база на изследването в процеса на изпълнение на проектното предложение са проучени, систематизирани и интерпретирани трудовете на български и чуждестранни автори. Използвани са материали от законодателен, нормативен и методически характер в областта на държавното управление и местното самоуправление.

Проучена е, систематизирана и анализирана информация за добри европейски практики на взаимодействие между местната власт и неправителствените организации. Изследва се актуалното българско законодателство, като основа на практиката от една страна, и възможност за очертаване на насоки и предложения за корекции в съществуващите нормативни актове, за усъвършенстване на някои механизми и изграждане на модел на взаимодействието между гражданските структури, местната власт и местната администрация.

В анализа на ползваната информация е приложен теоретичен (концептуален), исторически, нормативен, сравнителен и емпиричен подходи.

■ **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 публичната 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. Той се прилага в случаите в които положителният резултат е еднозначен и безспорен, но масовото прилагане на съответната практика е с висока разходна норма.

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.

В процеса на регистрация на необходимите данни са използвани инструментите: **анкета** за проучване на статуса, капацитета, дейностите и взаимодействието на конкретни неправителствени организации, **директен контакт** (наблюдение) и **дълбочинно интервю** с представители на местната власт и местната администрация, коментар и оценка на основни изводи от изследването с експерти в местната власт и местната администрация.

Тъй като не разполагахме със средства за представително за общината социологическо изследване, решихме да изпратим анкетата по електронната поща на представители от различните селищата в община Сатовча и на представители на местната власт, подбрани по следните критерии:

пол;

възраст;

образование;

Удържайки тези критерии, бяха подбрани 100 респодента и изпратени 100 въпросника на участниците в анкетата, като в тази бройка бяха включени и кметовете на кметства в общината.

Тъй като методът е този на отзовалите се, получихме 85 карти от анкетираните и 13 от общинските власти, така че общо обработените карти са 98.

Подчертаваме, че изследването не е представително, адресирани са участници от всички населени места в общината със сравнително активна гражданска позиция, с идеята да се проследят добри практики на гражданско участие в местната власт и да се получат конкретни препоръки към



подобряване на нормативната уредба. Така че обобщените отговори представят „най - доброто лице” на взаимодействието местна власт - граждани.

Както ще се види от отговорите на участниците се откриват доста трудности и проблеми в това взаимодействие. Анкетната карта бе с отворени въпроси, почти еднаква /с малки разлики/ за участниците и общинската администрация.

Ето какви са данните от социологическото изследване, представително за община Сатовча, проведено в рамките на проект „Активни граждани на Община Сатовча“ по Договор за безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-2.009-0089-C01 , през 2019г.

Таблица 1

| ПОЛ | БРОЙ | ПРОЦЕНТ |
|------|------|---------|
| мъже | 53 | 53,9% |
| жени | 45 | 46,1% |

По възрастов признак структурата на анкетираните лица изглежда така:

Таблица 2

| ВЪЗРАСТ | БРОЙ | ПРОЦЕНТ |
|--------------------|------|---------|
| до 30 години | 50 | 45% |
| от 31 до 40 години | 31 | 25,2% |
| от 41 до 50 години | 10 | 15,1% |
| от 51 до 60 години | 5 | 13% |
| над 60 години | 2 | 1,7% |

По образователен ценз анкетираните хора са, както следва:

Таблица 3



| ОБРАЗОВАНИЕ | БРОЙ | ПРОЦЕНТ |
|-------------|------|---------|
| Начално | 3 | 2,1% |
| Основно | 25 | 29,2% |
| Средно | 45 | 44% |
| Висше | 25 | 29,2% |

Таблица 4

| Случвало ли ви се е през последните 5 години да участвате в ...? | БРОЙ | ПРОЦЕНТ |
|--|------|---------|
| 1. Избори като застъпник на някоя партия | 27 | 22,9% |
| 2. Подписване на петиция | 22 | 18,5% |
| 3. Бойкот | 9 | 4,9 % |
| 4. Протест | 18 | 15,6% |
| 5. Гражданска инициатива (като например защита на Иракли) | 14 | 11,8 % |
| 6. Предложения към общинската или държавната | 16 | 13,7% |
| 7. Срещи за решаване на проблем в квартала/махалата | 40 | 39,7% |
| 8. Подаване на информация относно лошо качество на закупени продукти | 19 | 16,2% |
| 9. Обаждане в полицията по повод на нередност или престъпление | 26 | 22,2% |
| 10. Отказ да купувате от определен магазин поради лошо обслужване | 38 | 32,3% |
| 11. Закупуване на определени продукти по политически, морални или екологически съображения | 15 | 13,1% |



| | | |
|------------------------------|----|-------|
| 12.НПО/гражданско сдружение | 6 | 3,1% |
| 13.Политическа партия | 17 | 14,9% |
| 14.Синдикална организация | 16 | 13,4% |
| 15.Клуб, дори и неформален | 22 | 19,0% |
| 16.Читалище | 17 | 14,9% |
| 17.Доброволческа организация | 9 | 4,9% |
| 18.Благотворителна кампания | 41 | 40,4% |
| 19.Саморазправа | 2 | 1,2% |

Вижда се, че с най-голяма популярност се ползват благотворителните акции и ангажираността с проблеми и дейности в квартала и махалата. Това е напълно в унисон с нарастващата популярност на кварталните съвети. Популярни са и спонтанни форми на граждански активно потребителско поведение. Иначе казано, **класически**

граждански политически форми на участие – като протести, бойкоти, участие в партии, синдикати и НПО, дори предложения към администрацията, отстъпват пред желанието на хората да участват в решаването на по-всекидневни, част от делничния им живот, проблеми или да помагат на болни хора – благотворителните дейности обикновено са свързани с такава помощ.

Това е насока, в която взаимодействието между местната власт и гражданите би могло значимо да се активизира.

■ **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. Резултатите обикновено не са представителни но са достатъчно задълбочени и дават възможност за формиране на основни хипотези.

В рамките на същото изследване в община Сатовча се проведеха **10 /десет/ броя дълбочинни интервюта с представители на заинтересованите**



страни и шест броя фокус групови дискусии с по осем участника, които показва повишен интерес към различни форми на гражданско включване през интернет – членство в групи, подписване на он лайн петиции, организиране на протести през Фейсбук и блогове. Много активни са гражданските групи, чиято институционализация е само през сайт – такъв например е сайтът за подпомагане на лечението чужбина на болни деца „Спаси, дари на”.

■ **Проективни и ролеви методи.** Представяват структурирани срещи на заинтересовани лица в обхвата на съответната политика. 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. 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; подготовка; събиране на информация; анализиране на информацията и определяне на силните и слабите страни, съответните възможности и заплахи; изготвяне на мониторингов доклад; връчване на мониторингов доклад; изготвяне на обобщен доклад от бенефициента, съдържащ и проект на план на действия за изпълнение на мерките, заложи в мониторингов доклад; одобряване на обобщения доклад.

Процесът на осъществяване на мониторинга, контрола и последващата оценка на гражданското участие в провеждането на местни политики се организира от бенефициента и от упълномощени от него експерти.

За резултатите се изготвя доклад, който се одобрява от ръководителя на проекта. Информацията от доклада се ползва при изготвяне на междинната и последващата оценка на гражданското участие в контрола на местните политики.

За осъществяване на мониторинга се използват въпросници; 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 ще подложи на наблюдение и анализ на съпътстващата гражданска кампания и действията на администрацията, за да се установи доколко действията са законосъобразни, целесъобразни, доколко отговарят на стандартите в тази област.

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 преди всичко от субекти посочени в Системата за правен анализ и управление и контрол.
- 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 гражданското участие в провеждането на местни политики има за цел да създаде условия за подобряване работата на общинската администрация и за формулиране на правилни управленски решения във връзка с изпълнение на публични политики. 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 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.

Формите и методите на работа се предопределят от нормативните изисквания с вътрешен и външен характер.

3. ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА

Последващата оценка на тази политики 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. Последващата оценка е независима и е насочена към обективна и количествена оценка на постигнатите крайни резултати и цялостното въздействие върху ключовите фактори за гражданското участие. Резултатите от нейното изпълнение са изходна база за разработване и структуриране на политики за гражданското участие в следващи фази.

Отчитайки факта, че тази оценка е предмет на работа на външни експерти, 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 политики за гражданското участие и насърчаване на социалното включване са:

1. Преки резултати от гражданското участие на населението от община Сатовча в провеждането на местни политики.

В рамките на самата последваща оценка за гражданското участие на населението в провеждането на местни политики, 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 на степента на постигане на количествените цели от изпълнение на политиката. Наличието на попълнена матрица на индикаторите към датата на приключване на граждански инициативи се явява инструмент на последващата оценка, който дава рамката на обективното количествено оценяване на резултатите от гражданските инициативи, и на прилаганите от нея инструменти (методи, дейности, мероприятия, проекти и др.).

2. Въздействие върху обекта на гражданското участие.

Като компонент на оценката въздействието се отнася до обективни характеристики на обекта на различните граждански инициативи, от една страна и субективното възприятие на резултатите от изпълнението на гражданските инициативи 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.



След като местната власт се ползва със сравнително високо доверие, липсата на вяра във възможността гражданите да могат да променят нещо, може да се преодолее точно на местно ниво, ако местната власт осигури – не само де юре, но и де факто - добри възможности за взаимодействие с гражданите и включването им в управлението.

Местната власт не трябва да работи само с НПО - та, а и с групи от граждани, дори и да са малки, заставащи зад кауза, т.е. тя трябва да създаде и утвърди по - гъвкави и отворени форми за отчитане и отговор на спонтанни граждански инициативи, като използва и отчита и он лайн проявите на гражданска активност. Това не отменя необходимостта от укрепване и на институционализираните форми на гражданско участие като НПО, което трябва да се развива в две посоки – от една страна НПО трябва по - активно да работят с гражданите, за да си върнат легитимността си, от друга страна и на държавно и на местно ниво трябва да има не - символични фондове за проекти на НПО, като спечелването на проектите трябва да е на конкурсен принцип, с ясни, регламентирани и прозрачни процедури.

3. Причинно следствени връзки между преките резултати и полученото въздействие, както и изводи за формулиране на следваща фаза.

Причинно следствената връзка може да бъде статистически значима или не.

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;

Изготвяне на Доклад за последваща оценка;

Връчване на Доклада за последваща оценка;

Обсъждане на Доклада за последваща оценка.

II. ПОДХОДИ ЗА СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ:

- а. Преглед на правната рамка и на съществуващи други индикатори, свързани с участието на гражданите.**



- b. **Онлайн анкетно проучване** за събиране на информация за проявленията и ефекта от гражданско участие
- c. **Социологическо (омнибус) проучване** за измерване на гражданската активност

И така, какви изводи можем да направим от социологическите изследвания:

От една страна се наблюдава ниско гражданско участие, липса на вяра, че от гражданите нещо зависи, разочарование от класически форми на гражданска организираност и действия – като членство в НПО-та и партии, протести, бойкоти и т.н.

От друга страна има **ясно изразено желание за участие на гражданите в решаване на конкретни проблеми** в определени области, свързани с неща, които пряко ги засягат – всекидневни квартални въпроси, здраве – на деца и хора с увреждания, права на децата като цяло, включително образование, потребителско поведение, гарантиране на сигурността и т.н.

Изследванията показват поява на автентични граждански инициативи, включващи не много хора, но пък активни, насочени към решаването на конкретен проблем., т.е. поява на граждански групи, малки, но “ударни”, имащи личен интерес от решаване на проблем, който засяга повече хора. Иначе казано, наблюдаваме “размножаване” на граждански групи, които често пъти не са институционализирани, възникват ад хок по конкретен повод и с конкретни искания. Наблюдава се и поява на активно гражданско участие, което не трябва да се пренебрегва и трябва да се върви по посока на институционализиране на неговите прояви.

- d. **Експертна група** – състои се експерти, работещи в различни сфери на местно и на национално ниво. Участниците в експертната група дават оценка за резултатите от проведените дълбочинни интервюта и фокус групи.

III. СКАЛА НА ОЦЕНЯВАНЕ:



По всеки индикатор се дава оценка между 1 (слабо) и 6 (отлично). оценките по отделните индикатори могат да бъдат само кръгли стойности.

Оценки 1 и 2 означават състояние на слабо или неразвито гражданско участие (липса на подкрепящо законодателство; липса или слабо развита институционална среда, включително и компетенции на организациите; липса или спорадични прояви на гражданско участие, нулев ефект от проявленията на гражданско участие върху политиките и върху отношението на институциите.)

Оценки 3 и 4 означават състояние на развиващо се гражданско участие. Съществува законодателство, регламентиращо механизми на гражданско участие; отделни форми на гражданско участие се практикуват, има някои институции и граждани, които считат участието за важно, но усилията им са нерезултатни. Ефектът от гражданското участие все още не е видим; ползите от гражданското участие не са ясно разбрани и не водят до промяна.

Оценки 5 и 6 означават състояние на развито гражданско участие. (Наличие на благоприятна законодателна и институционална среда, подкрепяща прилагането на механизмите на гражданско участие, спазване и прилагане на законовите и демократични норми и принципи, практикуване на различни форми на гражданско участие, усещане у гражданите, че реално участват при вземането на решения, а по отношение на институциите – че гражданското участие е елемент от процеса на вземане на решения). Гражданските действия оказват влияние върху решенията, които управляващите вземат и водят до промяна в политиките.

Относителна тежест на отделните части:

Фокусът на настоящия индекс е преди всичко върху ефекта от проявите на гражданско участие, изследва се промяната, до която то води. Поради това, при определянето на крайната оценка, се използва следната формула за относителна тежест на трите области:

Област 1 – 30%

Област 2 – 30%

Област 3 – 40%

Крайна оценка = $O_1 \times 30\% + O_2 \times 30\% + O_3 \times 40\%$

Пример: $3,6 \times 30\% + 2,7 \times 30\% + 4,0 \times 40\% = 1,08 + 0,81 + 1,6 = 3,49$



IV. ОБЛАСТИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Област 1: СРЕДА НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ

1.1. Законодателство (правна и нормативна рамка)

- Уредени ли са на законово ниво различни форми на пряка демокрация – референдуми (национален и местен), граждански инициативи и др.; имат ли право гражданите сами да инициират провеждането им? Съществуват ли рестриктивни изисквания или ограничения за прилагане на различните форми на пряка демокрация от гражданите? Взетите решения задължителни ли са за институциите?
- Уредено ли е законово правото на сдружаване и как се прилага?
- Какви са формите на гражданско участие, предвидени в законодателството? Задължителни или препоръчителни са те? Регламентирана ли е възможността за създаване на обществени съвети и други консултативни структури?
- Регламентирани ли са задължения на институциите да провеждат обществени консултации и обсъждания на закони, политики и стратегически документи (предвиденият законов срок за това достатъчен ли е; форматът на консултациите позволява ли достъп на заинтересованите страни, граждани и организации)? Законопроектите и предложенията за решения на местни и държавни институции съпътствани ли са от информация относно проведената обществена консултация и резултатите от нея?
- Регламентирана ли е възможността на гражданите да правят предложения, да предлагат петиции и да организират протести и демонстрации като форми на гражданска позиция?
- Задължени ли са институциите да обявяват законодателните си програми (в това число на стратегически документи) предварително? Регламентирано ли е задължение на институциите да публикуват стенограми и протоколи от заседания на публично избраните си органи (от заседания на комисии в Народното събрание, Общински съвети, Министерски съвет) и да



предоставят обратна връзка по отношение на направени предложения и становища. Ако подобни задължения са регламентирани, то те изпълняват ли се коректно от институциите?

- Каква е динамиката в законодателството (промени в ЗРР, ЗНА и др.)? Работещо ли е то?

1.2. Институционална среда (държавни и не-държавни институции)

- Съществуват ли активни граждански организации, мрежи, коалиции от организации или неформални групи, които участват в обществени консултации и/или могат да повлияят на формирането на политики (на национално и на местно ниво)?
- Има ли приети стратегически документи/ стандарти, които насърчават включването на гражданите и гражданските организации в процеса на вземане на решения? Разработени и публикувани ли са наръчници или указания как гражданите да участват?
- Администрацията (централна и местна) създава ли структури за обществено консултиране и включва ли граждани и граждански организации в тях?
- Създали ли са институциите (национални и местни) достатъчно улеснения за участие на гражданите - като онлайн инструменти за консултации, публикуване на ясна и разбираема предварителна информация, определяне на отговорни лица? Предвиден ли е бюджет за това? По какъв начин в законодателството фигурата на националния и местния омбудсман подпомагат гражданското участие?
- Създали ли са институциите на национално ниво структури за взаимодействие с гражданите?
- Има ли медии (на национално и местно ниво), които отразяват гражданските инициативи и резултата/ ефекта от тях?

Област 2: ПРАКТИКИ/ ПРОЯВЛЕНИЯ НА ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ



2.1. Инициативи на гражданско участие

- Използват ли се различни форми на гражданско участие като референдуми, граждански инициативи (вкл. европейски граждански инициативи), граждански форуми, петиции (вкл. в Интернет), граждански панели за обсъждане на местни или национални политики и др.?
- Възползват ли се гражданите от правото си да подават заявление за търсене на информация от различни институции и как институциите изпълняват своите задължения по ЗДОИ?
- Организируют ли институциите обществени обсъждания? Участват ли гражданите и техните организации в публични обсъждания на проектите на закони/стратегии / програми и др.:
 - Търсят ли предварително информация и материали?
 - Успяват ли да изработят компетентни становища и предложения за акта, който се консултира, в определения срок?
 - Дават ли институциите обратна връзка за получените предложения и становища, както и обосновано обяснение кои от тях са възприети, кои не са приети и с какви мотиви?
- Има ли участие на граждани и граждански организации в работни групи за разработване на проекти на актове на администрацията (закони, стратегии и програми на национални и местни институции, наредби на общински съвети и др.)?
- Използват ли се активно социалните мрежи за изразяване на гражданска позиция, за консолидиране на мнение, за застъпнически кампании?

2.2. Активни граждани

- Доколко гражданите следят общественно-политическия живот? Запознати ли са с решенията и политиките, които се обсъждат/ приемат от местната власт и националните институции?
- Популярни ли са доброволческите инициативи, даряват ли хората за каузи, членуват ли в организации?



- Получават ли гражданските инициативи и действия широка обществена подкрепа и участие?

Област 3: ЕФЕКТ (ВОДИ ЛИ ДО ПРОМЕНИ ГРАЖДАНСКОТО УЧАСТИЕ)

3.1. Резултат от гражданските инициативи/ участие

- Постигнати ли са и в каква степен целите на реализираните инициативи/ консултации? Последвала ли е промяна в разглежданите проекти на документи/ решения?
- Има ли реален резултат от представените от гражданите искания/ предложения/ становища – какви стъпки са предприети, за да се продължи започнатото чрез гражданската активност?
- В кои сфери е най-ефективно гражданското участие?
- Кои форми на гражданско участие са най-успешни? На кое ниво – местно, регионално или национално?
- Как новите форми на гражданско участие, въведени през последните две години се отразяват на средата? Какъв е ефектът от тези промени?
- Какъв е ефектът от прилагането на различните форми на гражданско участие? Формално и реално прилагане? Практики.
-

3.2. Промяна в средата

- Постига ли се промяна в нормативната рамка/ в политиките - как се е променил политическият, икономически и социален контекст в резултат на гражданските инициативи?
- Има ли промяна в отношението на институциите към гражданското участие?
- Наблюдава ли се повишена гражданска активност, повишили ли са се капацитетът на организациите и ефективността на инициативите?



- Наблюдава ли се по-добра координация и организираност на гражданите и НПО – в групи, организации, мрежи, коалиции?
- Наблюдава ли се промяна в отношението на медиите към гражданската активност?
- Как се променя средата през последните две години – протести, проведени национални и местни референдуми, последствия и ефект от различните форми и практики? Добри практики (квартални съвети, обществени обсъждания, консултативни органи) и тяхното въздействие. Успяват ли да се наложат? Ако да, как? Ако не, защо? Законово-определените и задължителните и еднократните как се случват и дали се вижда въздействие?

V. ИНДИКАТОРИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ НА ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ

За да може да бъде оценен реалният прогрес, изменение и напредък по постигането на планираните резултати е създадена система за измерване на изпълнението чрез набор от индикатори.

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

- специфични – Индикаторите имат ясна дефиниция;
- измерими – Индикаторите са насочени към желано бъдещо състояние и са количествено определени, така че позволяват измерване;
- постижими – Доколко е възможно заложените стойности да бъдат постигнати;
- релевантни – Индикаторите са пряко свързани с целите на политиката, стратегията или програмата;



- обвързани с време – Индикаторите са свързани с дефинирана времева рамка.

За да функционира акуратно и да може реално да отчете промяната системата от индикатори е разработена в тясно сътрудничество и в условията на включване на заинтересованите страни (социални партньори, представители на местния бизнес, неправителствени организации и др.).

Източници на информация

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

За извършване на наблюдението и контрол на граждански мониторинг могат да бъдат използвани следните източници на информация (документи), които са разработени или се съхраняват в структурите на общинската администрация и неправителствения сектор:

- Отчети за изпълнение на Общинския план за развитие;
- Справки за реализирани проекти и инициативи по публични политики и граждански мониторинг;
- Решения на Общински съвет по отношение на публични политики;
- Извлечение от съдържанието на секторните политики;



- Справка с използваните методики, указания или правила за разработване на публични политики и граждански мониторинг;
- Протоколи от заседания на работни групи по разписването на публични политики и граждански мониторинг ;
- Сформиране на работна/ни група/и за изготвяне публични политики;
- Резултати от проведени допитвания до гражданите на общината;
- Резултати от проведени анкетни проучвания;
- Междинни или окончателни оценки на публични политики;
- Резултати от проведени проучвания за нуждата от промяна в публичните политики;
- Препоръки на експерти в общинската администрация;
- Препоръки за актуализация от държавен орган или областна администрация;
- Текущи доклади на групи/ комисии, извършващи мониторинг на изпълнението на публичните политики;
- Решения на Общинския съвет за приемане на общинския бюджет;
- Справки за изпълнението на общинския бюджет;
- Справка за проведени обществени обсъждания или проучвания на общественото мнение по въпроси, касаещи публичните политики, инициирани от Общинския съвет или граждански организации;



- Публикации, репортажи, информационни съобщения и др., относно взети решения, приложените политики, постигнатите резултати, изготвените и изпълнените проекти, осъществените мерки и инициативи, вложените ресурси, проведените обществени поръчки и др., относно реализацията на публичните политики;
- Справки за броя на изпратените прессъобщения до медии с информация за публичните политики;
- Покани до медии за участие в публични обсъждания, отчитане на извършена работа, имащи отношение към публичните политики;
- Други източници.

Предложената система за наблюдение е максимално гъвкава и може да бъде прилагана както от Сдружение „За Равен старт”, така и от други неправителствени организации и външни оценители.

Препоръчително е след определен период от време индикаторите да бъдат подлагани на проверка, последното е наложително и когато бъде променена законодателната рамка, която регулира работата на общинската администрация и неправителствения сектор.

Една от основните части на оценката е фокусирана върху питането дали и до каква степен местната администрация е успяла да разработи, развие и приложи модел за финансиране в сферата на интервенция, който да позволи устойчивост, независимост и възможности за поддържане и развитие на съответния капацитет. Тук може да включим три подчасти:

- * Анализ на текущото финансиране.
- * Оценка на капацитета за привличане на необходимите ресурси.
- * Оценка на аналитичния капацитет.

Към Анализ на текущото финансиране:

Източници на финансиране.

Въпросът на които трябва да си отговорим е „Какви са източниците на финансиране и каква е динамиката на привлечените средства през различните



периоди на реализация на Публичните Политики“ „Какъв е дялът на средствата от български и от чуждестранни източници?“ „Какви са основните донори? Каква част от даренията са от местни бизнесмени? Каква част от даренията са лични от бизнеса в местността и каква част са дарения направени от други места, включително от чужбина, но с помощта на местния бизнес? Източниците за предоставяне на информацията е счетоводните документи и отчети, качени на публични сайтове, Агенция по вписванията, Сметната палата.

Друг важен аспект е **управлението на ресурсите**. Много и злободневни са въпросите на които трябва да си отговорим: Как се взимат решения за избор на изпълнители? Как се осъществява контрола върху обществените поръчки? Как се взимат решения за участия в схеми за кандидатстване по европейски програми? Как се избират партньори по проектите? Как се спазват основните принципи на финансиране? Съществува ли адекватна система за контрол на разходите? Средствата от които ще набавим информация са: счетоводни отчети, финансови анализи и други.

При **прозрачността на работата** трябва да отговорим на въпросите „Съществуват ли институционализирани гаранции, че финансовите ресурси се изразходва законосъобразно и целесъобразно? Извършват ли се външни независими финансови одити и огласяват ли се редовно резултатите? Източниците трябва да търсим в счетоводната документация, сайт, организационни документи и други.

Важна част от настоящата методика е и **Оценка на капацитета за привличане на допълнителни ресурси за устойчивост на провежданите публични политики**.

При Институционалната рамка трябва да вземем в предвид следните въпроси:

„Организационните документи предвиждат ли процедури за вземане на решения за приоритетно привличане на ресурси? Какви са процедурите за определяне на приоритети? Предвидените процедури гарантират ли навременност на постъпленията? Достатъчно гъвкави ли са процедурите, за да осигурят бързо вземане на решения, когато се кандидатства с проекти? Процедурите предвиждат ли централизация на фондонабиращите инициативи или има децентрализация? Източниците са Правила за вътрешния ред, Правилници, Устави, Заповеди, и други
Методи: анализ на документи

При Визия, планиране, анализи трябва да отговорим на следните въпроси:

Въпроси: Стратегическите документи ясно ли дефинират страните, които имат икономически интерес от осъществяването на дадена Публична политика и на тези, които имат икономически интерес от провала или частичното ѝ изпълнение? Стратегическите документи базирани ли са на предварителен анализ на това кои от



заинтересованите страни какви ресурси биха инвестирали за постигане на целите на съответната Политика? Има ли проведени анализи на мотивацията на дарителите на ресурси? Дали даряването на определени ресурси не е свързано с икономически интереси?

Източници: Организационни документи, Правилници, Наредби, Законодателство,

Методи: правен анализ, анализ на случай

При **Експертния капацитет** трябва да си отговорим на въпроса:

Какъв е броят на експертите, работещи в сферата на фондонабирането, наети на постоянен трудов договор? Какъв е броят и каква е динамиката на външните експерти по фондонабиране, които се ангажират за конкретни проекти? Какви са образователните степени на ангажираните експерти? Какъв е предишния им опит при подобни мероприятия?

Източниците за получена информация: счетоводни документи, архив на проекти и други. Метода е: изследване на документи.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Разработването и въвеждането на настоящите правила за мониторинг, контрол и последваща оценка на публичните политики и насърчаване на гражданското общество за включване в работата на община Сатовча ще спомогне за оптимизиране процесите на гражданското общество, разработване и ефективно управление на местни политики в община Сатовча.

Представител на разработващия Методиката екип ще участва в обучение за прилагането ѝ. Чрез това обучение участниците в изпълнението на проекта и гражданското общество на Община Сатовча ще се запознаят с Методиката за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на публични политики и насърчаване на социалното включване. Ще бъде повишена осведомеността на гражданите и на общинската администрация в Община Сатовча за осъществяване на публични политики в партньорство и координация със заинтересованите страни.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ