



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ФОНДАЦИЯ ЗА ПРОЗРАЧНИ РЕГЛАМЕНТИ

София 1618, бул. „Цар Борис III“ № 168, БЦ „Андромеда“ ет. 1, офис 13

Тел./Факс: + 359 2 987 13 14; GSM:+359 889 777 994

E-mail: office@ftr-bg.org; www.ftr-bg.org

НАРЪЧНИК

за практическо поведение в процеса на осъществяване на ежегодно наблюдение на изпълнението на ПИРО, изготвянето на междинна оценка и последваща оценка на изпълнението с активното участие на представители на местното гражданско общество при спазване на принципите за добро управление и прозрачност

Докладът е резултат от изпълнението на Дейност 4 по проект № BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ на Фондация за прозрачни регламенти, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на фигурите	5
Списък на таблиците	5
Списък на използваните съкращения	7
ВЪВЕДЕНИЕ	8
1. Приложима нормативна уредба в областта на регионалното развитие	10
1.1. Въведение	10
1.2. Закон за регионалното развитие	13
1.3. Закон за устройство на територията	17
1.4. Закон за туризма	18
1.5. Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България	19
1.6. Закон за местното самоуправление и местната администрация	19
1.7. Правилник за прилагане на закона за регионалното развитие	20
1.7.1. Етапи и съдържание на жизнения цикъл при НКРПР	20
1.7.2. Етапи и съдържание на жизнения цикъл при ИТСР	21
1.7.3. Етапи и съдържание на жизнения цикъл при ПИРО	23
2. Примерни административни актове за нуждите на общинската администрация	25
2.1. Въведение	25
2.2. Методически насоки за изготвяне на годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО	26
2.2.1. Подход за организация и изпълнение	26
2.2.2. Необходима информация за изготвяне на годишни доклади	28
2.2.3. Структура и съдържание на годишен доклад за наблюдение изпълнението на ПИРО	31
2.2.4. Препоръки при изготвяне на годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО	32
2.3. Методически насоки за изготвяне на междинна оценка за изпълнението на ПИРО	33
2.3.1. Подход за организация и изпълнение	33
2.3.2. Необходима информация за изготвяне на междинна оценка за изпълнението на ПИРО	34
2.3.3. Структура и съдържание на междинна оценка на ПИРО	35
2.3.4. Препоръки при изготвяне на междинна оценка за изпълнението на ПИРО	36
2.4. Методически насоки за изготвяне на последващи оценки за изпълнението на ПИРО	37
2.4.1. Подход за организация и изпълнение	37

2.4.2. Необходима информация за изготвяне на последваща оценка за изпълнението на ПИРО	38
2.4.3. Структура и съдържание на последваща оценка за изпълнението на ПИРО.....	39
2.4.4. Препоръки при изготвяне на последваща оценка на ПИРО	39
3. Практически техники за ефективно въвличане на заинтересованите страни в процеса на партньорство	40
3.1. Въведение.....	40
3.2. Видове неформални процеси на партньорство	40
3.3. Избрани конкретни методи и начина им на осъществяване	42
3.3.1. Информация.....	42
3.3.1.1. Разказване на истории (Storytelling)	42
3.3.1.2. Мобилна идея	43
3.3.1.3. Информационно-идейна стена.....	43
3.3.2. Консултация.....	44
3.3.2.1. Локални действия в ежедневието	44
3.3.2.2. Световно кафене (World Café)	45
3.3.2.3. Количка (Charrette).....	45
3.3.3. Сътрудничество	46
3.3.3.1. Работилница на бъдещето	46
3.3.3.2. Гражданско събрание.....	47
3.3.3.3. Конференция с отворен код (Open Space Conference)	48
3.3.4. Колаборация.....	49
3.3.4.1. Консенсусна конференция	49
3.3.4.2. Шест мислещи шапки	49
3.3.4.3. Планираща клетка	51
3.3.5. Даване на пълномощия (Empowerment).....	52
3.3.5.1. Стратегическа промяна в реално време (Real Time Strategic Change - RTSC)....	52
3.3.5.2. Признателно запитване (Appreciative Inquiry).....	53
3.3.5.3. Планиране за реалността (Planning for Real)	54
3.3.5.4. Градска игра.....	55
3.4. Фактори при подготовката на процесите по партньорство.....	56
3.4.1. Фактори за ефективен процес	56
3.4.1. Фактори за ефективен избор на участници	57
3.4.2. Фактори за ефективно представяне на информация.....	58
3.4.3. Фактори за оценка на ефекта от процеса	59
4. Практически насоки за разработване на Комуникационна стратегия при изпълнение на ПИРО, за подобряване на механизмите за обратна връзка	60
4.1. Въведение.....	60

4.2. Същност, обхват и цел	60
4.3. Задачи на комуникационната стратегия	61
4.4. Заинтересовани страни	61
4.5. Изпълнение на комуникационната стратегия.....	65
4.5.1. Комуникационни Канали и комуникационни дейности	66
4.5.2. Примерни дейности спрямо целевата група.....	67
4.6. Общи комуникационни дейности на етапите на подготовка, разработване, изпълнение и отчитане на ПИРО.....	68
4.6.1. Дейности при подготвителния етап на ПИРО.....	68
4.6.2. Дейности при етапа на разработване и приемане на ПИРО	69
4.6.3. Дейности при етапа на изпълнение на ПИРО	70
4.6.4. Дейности при етапа на отчитане на ПИРО	70

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1. Планове, стратегии и концепции, изготвящи се според законодателството на Република България	12
Фигура 2. Степени на интензивност на участие при процеси на партньорство	41
Фигура 3: Задачи за изпълняване при разработване на ПИРО	61
Фигура 4. Видове комуникации	65

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Съдържание на стратегическите документи по ЗРР.....	14
Таблица 2. Справка бъдещи/неосъществени проекти	32
Таблица 3. Справка реализирани проекти	32
Таблица 4. Справка индикатори за резултат и продукт	37
Таблица 5. Матрица на членовете на работната група	63
Таблица 6. Матрица на представителите на НПО и читалища.....	63
Таблица 7. Матрица на представителите на бизнеса	63
Таблица 8. Матрица на представителите на Общински съвет	63
Таблица 9. Матрица на представителите на медиите	63
Таблица 10. Матрица на представителите на експертите в общината.....	63
Таблица 11. Матрица на кметове и кметски наместници в общината	64
Таблица 12. Матрица на представителите на училищата и детските градини.....	64
Таблица 13. Матрица на представителите на музеи и други културни институции в общината	64
Таблица 14. Матрица на гражданите.....	64
Таблица 15. Матрица на представителите на съседни общини – потенциални партньори за интегрирани проекти.....	64
Таблица 16. Матрица на заинтересованите страни по интереси	65
Таблица 17. Комуникационни канали и комуникационни дейности.....	66
Таблица 18. Примерни дейности спрямо целевата група.....	67

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

ВиК	Водопровод и канализация
ГД	Годишен доклад
ГИС	Географска информационна система
ДБТ	Дирекция „Бюро по труда“
ЕС	Европейски съюз
ЗМПВВПРБ	Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗТ	Закон за туризма
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ИТСР	Интегрирана териториална стратегия за развитие
МО	Междинна оценка
НКРПР	Национална концепция за регионално и пространствено развитие
НПО	Неправителствена организация
ОА	Областна администрация
ОбА	Общинска администрация
ОДЗ	Областна дирекция „Земеделие“
ОПУ	Областно пътно управление
ОУП	Общ устройствен план
ОУПО	Общ устройствен план на община
ПИРО	План за интегрирано развитие на община
ПО	Последваща оценка
ППЗРР	Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие
РРБ	Регионалното развитие и благоустройството
РУО	Регионално управление на образованието
ТСБ	Териториално статистическо бюро

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият Наръчник за практическо поведение в процеса на осъществяване на ежегодно наблюдение на изпълнението на ПИРО, изготвянето на междинна оценка и последваща оценка на изпълнението с активното участие на представители на местното гражданско общество при спазване на принципите за добро управление и прозрачност се явява краен продукт от изпълнението на два последователни проекта (настоящият „Доверие и партньорство за добро управление“ и предходният „Бъдещето е във Ваши ръце“) на „Фондация за прозрачни регламенти“ в сферата на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на политики – с фокус върху регионалната политика. Ценна е неговата практическа насоченост. Наръчникът е замислен и реализиран като помагало в съвместното партньорство между общинската администрация и заинтересованите страни от местните общности в разработването и изпълнението на планове за интегрирано развитие на общини (ПИРО) и свързаните с тях годишни доклади, междинна и последваща оценки, гарантиращи трайно устойчиви резултати и просперитет.

Съдържанието на Наръчника се базира на резултатите от проведените два анализа и от формулираните препоръки, в резултат от изпълнението на дейности 1, 2 и 3 по настоящия проект „Доверие и партньорство за добро управление“, осъществяван с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Наръчникът е структуриран в четири основни части, както следва:

- **ЧАСТ 1. Приложима нормативна уредба в областта на регионалното развитие.** В тази част се изяснява използваната терминология в Наръчника и се разглежда основния пакет от закони и приложимите актове в областта на регионалното развитие – Закон за регионалното развитие (ЗРР), Закон за устройство на територията (ЗУТ), Закон за туризма (ЗТ), Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА); Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ).
- **ЧАСТ 2. Примерни административни актове за нуждите на общинската администрация.** Проучванията и анализите в предходните дейности по проекта показаха липсата на подробно разписана методика в частта за наблюдение и оценка на ПИРО. Планът подлежи на наблюдение и оценка в съответствие с разпоредбите на ППЗРР. Съществуват утвърдени „Методически указания за разработване и прилагане на планове за интегрирано развитие на община (ПИРО) за периода 2021-2027 г.“, но в тези указания липсват насоки за изготвянето и приемането на годишните доклади, междинната и последващата оценки на въздействието. Ето защо, основно предназначение на настоящия Наръчник е да предложи **методика за осъществяване наблюдението и оценката на ПИРО в хода на неговото реализиране**. Конкретно в съдържанието на Част 2 „Примерни административни актове за нуждите на общинската администрация“ са разписани **методически насоки за разработване на годишни доклади, междинна и последваща оценки за изпълнението на ПИРО**.
- **ЧАСТ 3. Практически техники за ефективно ангажиране на заинтересованите страни в процеса на партньорството.** След ентусиазма от първите години на членството ни в ЕС, настъпи отдръпване на гражданите от процеса на правене на регионална политика и изобщо от участие на гражданите в публични обсъждания. Тази тенденция бе изследвана в предходния проект на Фондацията „Бъдещето е във Ваши ръце“, където се дадоха **Препоръки за подобряване на гражданското участие в процесите на формулиране, изпълнение и мониторинг на**

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

регионалната политика. Целта на настоящия Наръчник е да надгради препоръките с конкретни техники за ефективно ангажиране на заинтересованите страни в процеса на партньорството. Представените практически техники за ефективно ангажиране на заинтересованите страни в процеса на партньорството са „илюстрирани“ с конкретна методология на провеждане, целеви групи и примери от практиката, някои от които проучени и представени в предходния проект на Фондацията - Доклад с добри и иновативни практики за повишаване на гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на регионални политики.

- **ЧАСТ 4. Практически насоки за разработване на Комуникационна стратегия при изпълнение на ПИРО, за подобряване на механизмите за обратна връзка.** Добрата комуникация е съществен елемент на успешното местно управление. Целта на Комуникационната стратегия е да стимулира участието на заинтересованите страни в планирането, разработването и отчитането на ПИРО. Основното предназначение на стратегията е да идентифицира и ангажира заинтересованите страни в процеса – от изработването, през изпълнението, до оценката на плана; да популяризира целите, дейностите и резултатите; да повишава осведомеността и доверието на местната общественост, чрез координирани, съгласувани и прозрачни действия.

Практическата насоченост в структурата, съдържанието и акцентите на Наръчника удовлетворяват потребностите на целевите групи по настоящата процедура „Повишаване на гражданското участие в процесите на изпълнение и мониторинг на политики и законодателство“ и по проект „Доверие и партньорство за добро управление“ – местните администрации и местните общности. Предоставена е в синтезиран вид информация относно **правата и задълженията на участниците в процеса на изпълнение на регионалната политика.** Наръчникът съдържа **насоки и помощни материали** за осъществяване на дейността на общинската администрация и **конкретни техники и инструменти за реализиране на ефективно партньорство.**

Поради комплексността на съдържанието си, Наръчникът може да изпълнява функция на методическо ръководство за практически действия при осъществяването на регионалната политика.

1. ПРИЛОЖИМА НОРМАТИВНА УРЕДБА В ОБЛАСТТА НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

1.1. ВЪВЕДЕНИЕ

Преди да бъде разгледана нормативната уредба, регламентираща регионалното развитие в България, е необходимо изясняването на понятието „регионално развитие“. Това е необходимо за ясно формулиране на конкретния обхват и същност на процеса за регионално развитие.

В практиката съществуват различни определения за „регионално развитие“ и въпреки че те имат множество допирни точки, могат да се отчетат и значителни разлики, спрямо контекста, в който са дефинирани. За настоящия документ са подбрани няколко от по-широко приетите от научната и професионалната общност определения.

Първото определение е извадено от речника на ключови изрази, употребявани в европейските политики за пространствено развитие, съставен за 14-та сесия на Европейска Конференция на министрите, отговарящи за устройството на територията (CEMAT), проведена в Лисабон през 2006 г. Според него **регионалното развитие** (на англ. ез. **regional development**) се **разглежда едновременно като повишаване благосъстоянието в региона, аргументирано с дейностите, водещи до това. Регионалното развитие има силна икономическа ориентация, но съдържа също така сериозни социални и културни аспекти.**

В Речника, наред с регионално развитие, се разглежда и термина **„регионално планиране“** (на англ. ез. **regional planning**). Това понятие, според речника, е дял от планирането на земеползването, занимаващ се с организацията на инфраструктурата, със селищното развитие и нарастване, и с незастроените територии в обхвата на региона. Регионалното планиране като цяло допринася за регионалното развитие, но може да има допълнителни цели, като например устойчивост за околната среда. **Регионалното планиране обикновено се разбира като дейности на пространствено планиране на регионално ниво.**

От тези две определения може да се направи изводът, че регионално развитие и регионалното планиране се разглеждат като неразривно свързани, но в същото време и като отделни професионални сфери.

Според Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) регионалното развитие е „широко понятие, но може да се разглежда като **общо усилие за подобряване на благосъстоянието и стандарта на живот във всички типове региони** (от градски агломерации до селски райони) и подобряване на техния принос към националното представяне и по-приобщаващи, устойчиви общества“.

В контекста на децентрализацията, често под регионално развитие се разбира „процес на **постоянни социално-икономически промени, способстващи за устойчивото развитие** на общността в конкретен регион. То се осъществява чрез развитието на всеки регион поотделно и на една регионална система, обхващаща цялата територия на държавата.“¹

Друго определение за регионалното развитие, дадено от Института по регионално развитие към Университета на Западна Австралия, гласи че: *„Регионалното развитие може да се разглежда като процес, при който естествената и физическата среда,*

¹ „Основни термини и понятия в областта на децентрализацията“, проф. Херман Диаз, 1998

икономическите, социалните и културните ресурси на един регион са насочени за развитие на обществото по начини, които отразяват сравнителното предимство, предложено от присъщите и специфични географски характеристики на региона“.²

В България често регионалното развитие се свързва със стратегическото планиране, което произлиза от бизнес средите през миналия век, но постепенно се влита и в практиката на експертите, занимаващи се с регионални (над градски) проблеми. Така се появява дефиниция на **стратегическото планиране**, която гласи, че то **осигурява методология**, която помага на нивата на планиране да идентифицират техните силни и слаби страни, като дефинират главните цели за развитието им. При стратегическото планиране се осъществява интегриране на заложените политики от по-горно ниво и прилагането им към по-ниските нива на управление. При него не се произвежда „готов продукт“, а концептуални решения, придружени с ограничен брой стратегически цели и намеси в конкретната територия. Характерно за стратегическото планиране е децентрализираната координация при вземането на решения и стремежа в процеса на планиране да се въвлекат всички основни заинтересовани „участници“. При този тип планиране се взема под внимание и наличният финансов ресурс или от къде може да бъде набавен в процеса на изпълнението на стратегически план. Стратегическото планиране е придружено с програма за приложение, която рамкира основните действия по време на изпълнението му (от 10 до 25 годишен период).³

Може да се обобщи, че когато в България се говори за регионално развитие, по-скоро се има предвид стратегическо планиране на дадено ниво (не непременно регионално). В същото време, обаче, в страната ни има исторически наложена се практика да се планира територията ни чрез различни устройствени/териториални планове, включително за цели региони. Исторически, един от първите закони, създадени след Освобождението на България, третира именно архетипът на действащия в момента Закон за устройство на територията, а първият Закон за регионалното развитие е обнародван едва през 2008 г. Това създава уникалната ситуация в страната ни, регионалното развитие практически да бъде продукт на два основни закона – Закона за регионалното развитие (ЗРР) и Закона за устройство на територията (ЗУТ). Първият можем да го отнесем към стратегическото планиране, докато вторият третира устройството на територията.

Стратегическото планиране се осъществява чрез разработването на планове, програми и стратегии на различните нива на планиране. Отговорниците за възлагането, приемането и контрола на тези стратегически документи са ясно дефинирани в ЗРР, като не се допуска дублиране на правомощията на отделните органи. Приетите документи са строго йерархизирани – от националното към местното ниво (община), но нямат задължителен характер, т.е. те нямат силата на закон, а само създават стратегическа рамка за социално-икономическо развитие на по-долните нива на управление. Именно поради този свой подчинен характер, стратегическите документи от по-долните нива се стремят да покрият целите, заложили на по-високото равнище. Това ги прави прекалено сходни за различните нива на планиране, особено за районите за планиране, което пречи да се разгърне силната страна на този тип документи, а именно да се фокусират по-детайлно върху конкретни проблеми, съобразявайки се с предпоставките на дадената територия.

Устройственото планиране е регламентирано в ЗУТ и следва да се осъществява чрез разработването на концепции и схеми за пространствено развитие и устройствени планове, които да „гарантират устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих

² Institute of Regional Development, The University of Western Australia, www.ird.uwa.edu.au

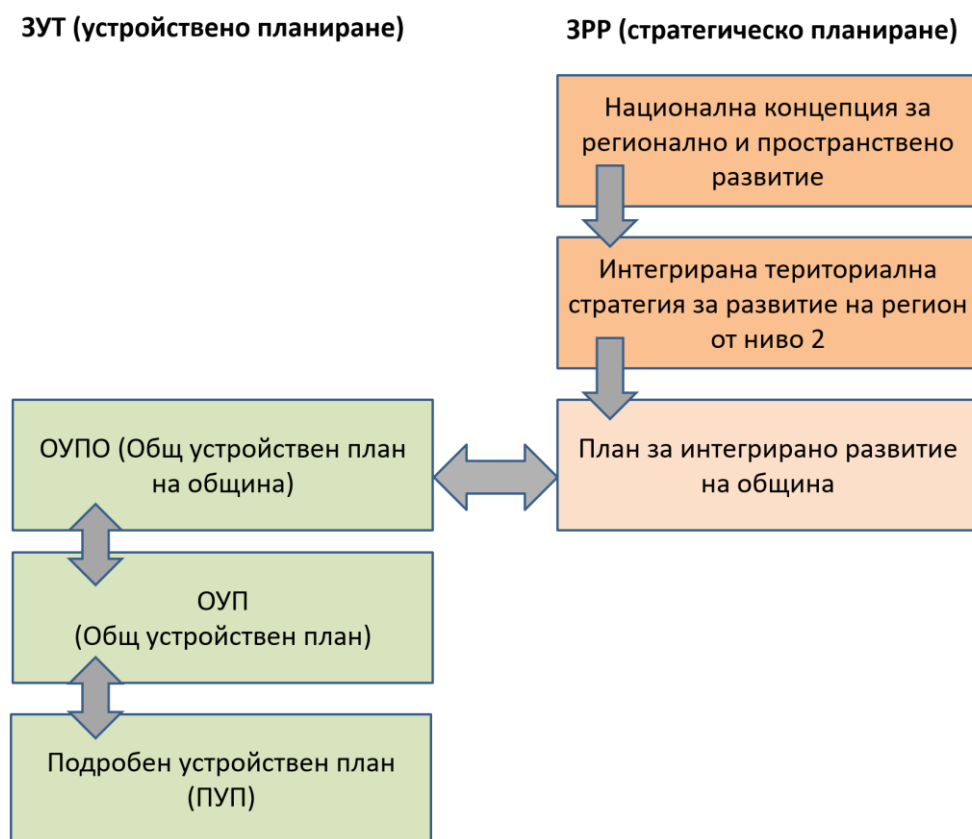
³ Policy paper on urban strategic planning, UCLG committee, 2010, стр. 10-12

на населението“ (чл. 1, ЗУТ). Йерархията на устройствените схеми според този закон би следвало да е строго вертикална – от най-високото ниво (територията на цялата страна) до най-ниското ниво (отделен имот).

Като резултат от гореизложения начин на функциониране на законите в България, се налага изводът, че регионалното развитие е условно и практически разделено на: икономическо и социално развитие – предмет на плановете, програмите и стратегиите за развитие (дефинирани в ЗРР), устройствено развитие – осъществяващо се чрез устройствените планове и схеми, регламентирани в ЗУТ.

Връзката между отделните документи е показана на следващата графика.

Фигура 1. Плановете, стратегии и концепции, изготвящи се според законодателството на Република България



От гореизложеното, наред с установената практика и разбиране за регионално развитие в България, може да се даде следното определение на понятието регионално развитие: **„Единство на устойчиво социално-икономическо и пространствено развитие на определените в националната територия региони, отговарящи на европейските директиви за специфични от гледна точка на природо-географски, исторически и културни характеристики, съобразени с броя на населението.“**

В настоящата разработка са разгледани следните закони и подзаконови актове: Закон за регионалното развитие, Закон за устройство на територията, Закон за туризма (ЗТ), Закон за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ).

1.2. ЗАКОН ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

Може би най-важният закон в областта на регионалното развитие е ЗРР. С него се *„уреждат планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контролът и оценката по изпълнението на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие“* (чл. 1). В него е дефиниран обхватът на районите от различните нива (NUTS – общата класификация на териториалните единици за статистически цели, прилагана в ЕС).

Според ЗРР *„стратегическото планиране на регионалното развитие интегрира регионалното и пространственото развитие и обхваща разработването и актуализацията на система от документи за намаляване на дисбаланса в развитието на националната територия при отчитане на териториалния потенциал, включително осигуряване развитието на трансгранично, транснационално и междурегионално сътрудничество“* (чл. 8, ал. 1.).

Документите, които следва да се разработват по ЗРР са:

- Национална концепция за регионално и пространствено развитие (НКРПР). Тя се изготвя за територията на цялата страна с хоризонт до 15 години, а елементите на техническата инфраструктура – до 30 години.
- Интегрирани териториални стратегии за развитие (ИТСР) на регионите за планиране от ниво 2. Те се изготвят за територията на всеки от 6-те региони на планиране с хоризонт от 7 години, а елементите на техническата инфраструктура – до 30 години.
- План за интегрирано развитие на община (ПИРО). Изготвят се за територията на всяка от 265-те общини в България за период от 7 години.

Тези стратегически документи следва да спомогнат за:

- определяне на актуалните проблеми, нуждите и потенциалите за развитие на районите, общините и населените места, които се отчитат при разработването на инвестиционни програми и финансови инструменти, включително съфинансирани от фондовете на Европейския съюз;
- идентифициране на проекти, допринасящи за постигане на националните цели и приоритетите за регионално и местно развитие;
- планиране и изпълнение на интегрирани подходи за териториално и градско развитие;
- координиране на секторните и хоризонталните политики на териториално ниво чрез отчитане на териториалните им измерения;
- осигуряване на съгласуваност на провеждането на държавната политика за регионално развитие със стратегическите документи на национално ниво;
- координиране развитието на националната територия и акватория в съответствие с Морския пространствен план на Република България.

В ЗРР за всеки тип план е определен неговия обхват и съдържание. Те са обобщени в следващата таблица.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Таблица 1. Съдържание на стратегическите документи по ЗРР

№	Национална концепция за регионално и пространствено развитие	Интегрирана териториална стратегия за развитие на регион за планиране от ниво 2	План за интегрирано развитие на община
1.	Анализ на демографското, социално-икономическото, екологичното и териториално-урбанистичното състояние, изявените проблеми и потенциали за развитие, като се отчитат и изменението на климата и рисковете от бедствия	Анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние, нуждите и потенциалите за развитие на съответния регион за планиране от ниво 2	Анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние, нуждите и потенциалите за развитие на съответната община
2.	Прогнози, алтернативни сценарии и пространствени модели за развитие на националната територия, в които са взети предвид измененията в климата и рисковете от бедствия	Прогнози, алтернативни сценарии и пространствени модели за развитие	Цели и приоритети за развитие на общината за определен период
3.	Визия, цели и приоритети за регионално и пространствено развитие	Визия, цели и приоритети за регионално и пространствено развитие на региона за планиране от ниво 2	Зони за прилагане на интегриран подход за удовлетворяване на идентифицираните нужди и за подкрепа на потенциалите за развитие и на възможностите за сътрудничество с други общини
4.	Пространствена структура с централни, силно урбанизирани територии, периферни и селски слабо урбанизирани територии, територии за защита на природните и културните ценности	Пространствена структура с централни, силно урбанизирани територии, периферни и селски слабо урбанизирани територии, територии за защита на природните и културните ценности и територии със специфични характеристики и проблеми	Мерки за ограничаване изменението на климата и мерки за адаптиране към климатичните промени и за намаляване на риска от бедствия
5.	Функционално-йерархична структура на мрежата от населени места с градовете - центрове с европейско, макрорегионално и национално значение, агломерационните образувания и техните зони на влияние	Функционално-йерархична структура на мрежата от населени места с градове центрове и с идентифицирани зони за индустриално развитие и бизнес, за отдих и туризъм, за прилагане на интегрирани териториални инвестиции	Партньорите и заинтересованите страни и формите на участие в подготовката и изпълнението на плана при спазване на принципите за партньорство и осигуряване на информация и публичност

№	Национална концепция за регионално и пространствено развитие	Интегрирана териториална стратегия за развитие на регион за планиране от ниво 2	План за интегрирано развитие на община
6.	Главни и второстепенни оси на развитие, включително оси с европейско и макрорегионално значение	Главни и второстепенни оси на урбанистично развитие с национално и регионално значение и връзки с осите на развитие в макрорегиона	Индикативен списък на важни за общината проектни идеи с проектобюджети и оптимален график на изпълнение
7.	Транспортни и инфраструктурни коридори и обекти с международно и национално значение и интегриране на страната с европейската транспортна, енергийна мрежа и мрежите за пренос на природен газ, нефт и нефтопродукти	Транспортни и инфраструктурни коридори и обекти с национално и регионално значение и връзки със съседните райони в страната и в съседните държави	Обща оценка на необходимите ресурси за реализация на плана, конкретизирана по години съобразно оптималния график за изпълнение на важните за общината проектни идеи
8.	Неформални райони със специфични характеристики и проблеми	Мерки за интегрирано териториално възстановяване и развитие	Програма за реализиране на плана за интегрирано развитие на общината
9.	Зони за трансгранично и междурегионално сътрудничество, които допускат съвместно планиране и управление със съседни страни	Мерки и дейности за адаптиране към климатичните промени и за намаляване на риска от бедствия	Необходими действия и индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на плана
10.	Необходими действия и критерии за наблюдение и оценка на изпълнението на концепцията	Индикативен списък на важни за региона за планиране от ниво 2 проектни идеи с индикативни бюджети и оптимален график на изпълнение	
11.	Стратегически насоки за разработване и актуализация на интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 за определен период	Обща оценка на необходимите ресурси за реализация на стратегията, конкретизирана по години съобразно оптималния график за изпълнение на проектите идеи	
12.		Необходими действия и индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на интегрираната териториална стратегия за развитие	

Източник: ЗРР

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

В ЗРР се определят още и начина на управление на регионалното развитие, органите, отговорни за това на всяко ниво – централно (министъра на регионалното развитие и благоустройството), регионално (регионалните и областните съвети за развитие) и местно (общинските съвети).

Условията, редът и сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на документите по ЗРР са определени в ППЗРР (виж точка 1.7).

В ЗРР се очертава и основната рамка за наблюдение и оценка на стратегическите документи, която да осигури възможност за безпристрастно и обективно отчитане на резултатите от изпълнението им и техния принос за регионалното развитие. За наблюдението и оценката на регионалното развитие се използват географски информационни системи, официални статистически данни от Националния статистически институт и от Евростат и други източници на официална информация. По-детайлно източниците на информация са определени в ППЗРР (виж точка 1.7).

Част от процеса по изготвяне на стратегическите документи е необходимостта от извършване на екологична оценка или се преценява необходимостта от извършване на екологична оценка по реда на Закона за опазване на околна среда.

Във връзка с проследяването на прилагането на стратегическите документи и тяхното въздействие върху регионалното развитие, ЗРР **предвижда няколко оценки на различни етапи.**

Първата е още **в процеса на изготвяне на самия документ**, където се дава възможност, при необходимост, да се извърши **предварителна оценка** за социално-икономическото въздействие на съответния стратегически документ, която да покаже предполагаемото влияние върху територията на прилагане.

Втората е **междинната оценка**, която е задължителна и се извършва в средата на периода, за който е изготвен съответния стратегически документ.

Третата е **последващата оценка**, която се извършва до 1 година от приключване на действието на съответния стратегически документ.

Четвъртата възможност е, при преценка на органите на управление на регионалното развитие (областните и регионалните съвети за развитие, министъра на регионалното развитие и благоустройството, общинските съвети) да се изготвят **допълнителни тематични оценки и оценки за специфични случаи.**

ЗРР завършва с това, че „всички стратегически документи за регионално и пространствено развитие, както и документите, свързани с действията на съответните органи по тяхното изработване, одобряване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка, са официална обществена информация и се съхраняват в единна информационна платформа за целите на политиката за регионално развитие“. А органите, извършващи действия в рамките на техните компетенции по ЗРР, „са длъжни да информират своевременно и по подходящ начин обществеността за характера и същността на тези действия, за необходимостта и потенциалните ползи от извършването им, за последиците от тях, както и за постигнатите резултати“.

Следва да се подчертае, че в ЗРР няма дефиниция за регионално развитие, но има определение за „**устойчиво интегрирано регионално и местно развитие**“ – „*съхраняване, развитие и извършване на целенасочени промени в условията за живот и труд в районите чрез взаимосвързани действия в икономическата и социалната сфера в съответствие с изискванията за опазване на околната среда и защитата срещу всички форми на дискриминация*“.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

1.3. ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА

Законът за устройство на територията отчита, че територията на Република България е национално богатство. А нейното устройство гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. В този смисъл, ЗУТ *урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в Република България, и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели* (чл. 1).

Следва да се направи уточнението, че за определени територии в страната има изготвени специални закони за устройство на територията. Те са на основата на ЗУТ, но налагат специфични изисквания или ограничения, спрямо заложените в този закон. Тъй като те са по-скоро частни случаи, не са разгледани в настоящия документ. Това са Закон за устройство и застрояване на Столична община, който определя специфичните правила и нормативи за устройството и застрояването на територията на Столична община и Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, с който се уреждат обществените отношения в обхвата на Черноморското крайбрежие и на крайбрежната плажна ивица.

В ЗУТ територията на страната се разглежда като общо (основно) и конкретно предназначение, т.е. всеки един квадратен метър в страната ни следва да има определено предназначение.

Основното предназначение на имотите се определя с общ устройствен план и те са: урбанизирани територии (населени места, селищни образувания и индустриални паркове извън границите на населените места и селищните образувания), земеделски територии, горски територии, защитени територии, нарушени територии за възстановяване, територии, заети от води и водни обекти, и територии на транспорта.

През последното десетилетие общините в Р България са в процес на изготвяне на своите общи устройствени планове в рамките на административните им граници (ОУПО). Като обхват те съвпадат с изготвените за новия програмен период (2021 – 2027 г.) планове за интегрирано развитие на общини (ПИРО). В ОУПО също се правят подробни социално-икономически анализи, както и функционални такива, но в тях рядко се определят стратегически цели и/или приоритети. Също от тях отсъства и таблица или раздел с проекти, които общината следва да реализира във времеви хоризонт на ОУПО (около 20 години). Парадоксално е, че в ОУПО се сменя предназначението на дадени терени с цел устойчиво развитие на територията, но често няма връзка със заложените в ПИРО проектни идеи. Пример за това е проектна идея за икономическа зона, заложена в ПИРО, но в същото време в ОУПО липсва достатъчно консолидирана и мащабна територия със съответното отреждане, на която тя да бъде реализирана.

През последните години в ЗУТ са предприети определени поправки, които да спомогнат за по-доброто регионално развитие. Част от тях са свързани с препратки към ЗРР за изготвянето на концепциите и схемите за пространствено развитие, както и отпадане на изготвянето на почти дублиращи документи, регламентирани в ЗУТ – Районна устройствена схема, Национална концепция за устройствено развитие.

ЗУТ не поставя изисквания към изготвянето на стратегическите документи, разработвани по ЗРР, но и не прави опити за търсене на връзка между тях и устройствените планове, т.е. между устройственото и стратегическото планиране.

1.4. ЗАКОН ЗА ТУРИЗМА

Законът за туризма цели да:

- осигури условия за устойчиво развитие на туризма и конкурентоспособен национален туристически продукт;
- създаде условия за развитие на морски и ски туризъм, както и на специализираните видове туризъм - културен, здравен (балнео, СПА, уелнес, медицински), планински, селски, винен, еко, конгресен, детски и младежки, приключенски, спортен, ловен, голф и друг туризъм;
- въведе единни критерии за извършване на туристически дейности и предоставяне на туристически услуги;
- осигури защита на потребителите на туристическите услуги;
- създаде условия за устойчиво развитие на националните курорти.
- Въпреки че наглед не е пряко свързан с регионалното развитие, то с измененията на закона през 2020 г.⁴, се вмени изискването в програмата за реализация на планове за интегрирано развитие на общините да се включва самостоятелен раздел, който съдържа общинската програма за развитие на туризма (чл. 11 от ЗТ). Тя следва да е в съответствие с приоритетите на Областната стратегия за развитие на туризма и Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма и стратегиите за развитие на отделни видове туризъм и да включва проекти и мероприятия за:
- изграждане и поддържане на инфраструктурата, обслужваща туризма на територията на общината, включително местните пътища до туристически обекти;
- изграждане и функциониране на общински туристически информационни центрове и организация на информационното обслужване на туристите;
- изграждане и поддържане на туристически обекти, които са общинска собственост или за които правото за ползване и управление е предоставено на общината;
- организиране на събития и мероприятия с местно и национално значение, които допринасят за развитието на туризма;
- провеждане на проучвания, анализи и прогнози за развитието на туризма в общината;
- реклама на туристическия продукт на общината, включително участие на туристически борси и изложения;
- взаимодействие и членство на общината в туристически сдружения и в съответната организация за управление на туристическия район;
- подобряване качеството на услугите, предлагани в общинските туристически обекти;
- благоустрояване, изграждане и поддържане на инфраструктурата – общинска собственост, в националните курорти, когато на територията на общината има такива.

Горните изменения оказват пряко влияние върху изготвянето на ПИРО като част от документите за регионално развитие.

⁴ ДВ, бр. 17, 2020

1.5. ЗАКОН ЗА МОРСКИТЕ ПРОСТРАНСТВА, ВЪТРЕШНИТЕ ВОДНИ ПЪТИЩА И ПРИСТАНИЩАТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Законът урежда правния режим на морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България. В него също се регламентира използването на тези пространства по начин, който позволява съвместното им съществуване за постигане на екологичните, икономическите и социалните цели, регламентирани в закона.

В закона се урежда изготвянето и поддържането на Морския пространствен план на Република България. Той включва:

- системата за движение в морските пространства на Република България;
- зоните и полигоните за военни учения;
- зоните за проучване, разработване и използване на природни ресурси;
- зоните за риболов;
- зоните за отглеждане на аквакултури;
- зоните за туристически и рекреационни дейности;
- зоните за научноизследователска дейност;
- защитените зони и защитените територии от Националната екологична мрежа;
- защитените зони за опазване на културното наследство;
- трасетата на подводни линейни обекти на техническата инфраструктура;
- инсталациите и съоръженията, свързани с корабоплаването;
- инсталациите и съоръженията за разработване и използване на минералните и енергийните ресурси; и
- обектите на подводното културно наследство.

Доколкото Морският пространствен план на Република България по своята същност е стратегически документ от най-висок порядък, би следвало на по-долните нива на планиране планове да се съобразяват с него, включително и ИТСР, и ПИРО.

1.6. ЗАКОН ЗА МЕСТНОТО САМОУПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Този закон има отражение върху регионалното развитие, доколкото според него на общините се дава правото да решават редица въпроси в сфери, които намират отражение при изготвянето на ПИРО. Според ЗМСМА общините имат правото да решават въпроси свързани с:

- общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;
- устройството и развитието на територията на общината и на населените места в нея;
- образованието;
- здравеопазването;
- културата;
- благоустрояването и комуналните дейности;
- социалните услуги;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;
- поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитието на спорта, отдиха и туризма; и
- защитата при бедствия.

1.7. ПРАВИЛНИК ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

В Правилника се изясняват процесите по изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и наблюдение на изпълнението на стратегическите документи, разработвани по ЗРР. Допълнително в правилника се урежда организацията и дейността на регионалния съвет за развитие и на областния съвет за развитие, но доколкото той не е предмет на настоящата разработка, не се разглежда подробно.

Според ППЗРР жизненият цикъл на един стратегически план може да бъде разделен условно на няколко етапа: **изработване, одобряване, приемане, актуализиране, изпълнение, наблюдение и оценка**. Всеки от тях е разгледан за съответния стратегически документ – Национална концепция за регионално и пространствено развитие, Интегрирана териториална стратегия за развитие, План за интегрирано развитие на община.

1.7.1. ЕТАПИ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ЖИЗНЕНИЯ ЦИКЪЛ ПРИ НКРПР

Изработването на НКРПР се извършва съобразно методическите указания на Министъра на регионалното развитие и благоустройството. Проектът на документа се обсъжда и съгласува в съвет, създаден от министъра на РРБ. Допълнително се организират **обществени консултации** и задължително се **уведомяват заинтересовани страни** (министерства, държавни и изпълнителни агенции, областни управители и местни власти, национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите, представителите на академичните среди, юридически и физически лица). За тази цел проектът на НКРПР се публикува на портала за обществени консултации и на сайта на МРРБ. След преминаване на процеса по **съгласуване**, НКРПР се **приема** от Министерски съвет по предложение на министъра на РРБ и се обнародва в Държавен вестник.

За осигуряване на информация и публичност на изпълнението на документа се предвижда изготвянето на междинен и окончателен доклад. Първият – в средата на нейното действие, а последният – в срок до 1 година след изтичането на периода, за който е изготвена. Докладите се изработват и внасят за одобрение на Министерски съвет от министър на РРБ.

Междинният доклад съдържа информация относно:

- постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите за регионално и пространствено развитие през изтеклия период;
- резултатите от междинната оценка на НКРПР;
- резултатите от наблюдението и оценката на изпълнението на интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2;
- използваните през периода ресурси за постигане целите на НКРПР;
- възникналите проблеми и предприетите от компетентните органи действия за тяхното преодоляване;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- прогноза за очакваното изпълнение на целите и приоритетите на НКРПР до края на периода на действие;
- предложения за актуализация на НКРПР.

Окончателният доклад съдържа информация относно:

- ефективността на изпълнението на целите и приоритетите за регионално и пространствено развитие през периода на действие на НКРПР;
- резултатите от последващата оценка на НКРПР;
- резултатите от последващата оценка на изпълнението на интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2;
- ефективността на използваните през периода на действие ресурси за постигане целите на НКРПР;
- изводи и предложения за изпълнението на дългосрочните цели и приоритети на държавната политика за регионално развитие, включително за актуализация на НКРПР.

Няколко са хипотезите, при които може да се извърши актуализация на НКРПР:

- промени в свързаното с нея национално законодателство или правото на Европейския съюз;
- промени на целите и приоритетите на политиката за регионално и пространствено развитие на Европейския съюз и/или на Република България;
- препоръки в приетите доклади за изпълнението на НКРПР;
- при промени в териториалния обхват на областите и регионите за планиране от ниво 2;
- при съществени промени в макроикономическите и международните условия, отчетени в Националната програма за реформи и Конвергентната програма на Република България;
- при промени на приоритетите и специфичните цели на Европейския съюз за определен период;
- при извършени значителни промени в секторни стратегии;
- при значителни промени в Морския пространствен план на Република България;
- при възникване на извънредни обстоятелства.

1.7.2. ЕТАПИ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ЖИЗНЕНИЯ ЦИКЪЛ ПРИ ИТСР

Етапите при ИТСР са сходни с тези при НКРПР. Отново се изготвят съобразно методическите указания на министъра на РРБ, приемат се от Министерски съвет и се обнародват в Държавен вестник. В процеса на съгласуване на проектите на документите заинтересованите страни са сходни (министерства, държавни и изпълнителни агенции или техни териториални звена, областни управители и местни власти, национално представителните организации на работодателите, на работниците и служителите, представителите на академичните среди, юридически и физически лица). Важно е да се отбележи, че проектите на ИТСР се обсъждат и одобряват **(но не и приемат)** и от регионалните съвети за развитие на ниво 2 по места.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

За **наблюдение** изпълнението на ИТСП се предвижда изготвянето на доклади на всеки три години до изтичане на срока на действие на стратегиите. Докладите се разработват от териториално звено на МРРБ при експертна подкрепа от Националния център за териториално развитие ЕАД. **Тригодишните доклади следва да представят информация за:**

- общите условия за изпълнение на ИТСП и в частност промените в социално-икономическите условия и политиките за развитие на национално, регионално и местно ниво;
- постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на ИТСП въз основа на индикаторите за наблюдение и на резултатите от наблюдението на плановете за интегрирано развитие на общините;
- действията, предприети от регионалния съвет за развитие с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на ИТСП, в т. ч.:
 - мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;
 - преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ИТСП през съответния период, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ИТСП;
 - мерките за постигане на необходимото съответствие на ИТСП със секторните политики, планове и програми;
 - мерките за прилагане принципа на партньорство;
 - резултатите от извършени тематични оценки или оценки за специфични случаи към края на съответния период;
- преглед на планираните мерки от обхвата на стратегиите, които към момента все още не са включени в одобрени концепции за интегрирани териториални инвестиции;
- заключения и предложения за подобряване на резултатите от изпълнението и наблюдението на ИТСП.

Разпоредбите в ППЗРР различават гореописаните тригодишни доклади и междинната и последващата оценки на всяка ИТСП, регламентирани в чл. 31 от ЗРР. Първите се изготвят и служат за основа на вторите (чл. 67, ал. 3).

Условията за **изменение** на ИТСП са сходни с тези на НКРПР:

- при промяна на административно-териториалното устройство на Република България, което засяга областите в съответния регион за планиране от ниво 2, както и при промени в териториалния обхват на региона за планиране от ниво 2;
- при актуализация на НКРПР;
- при препоръка от приетите доклади за наблюдение на изпълнението на ИТСП;
- при съществени промени в икономическите и социалните условия в съответния регион за планиране от ниво 2, както и при съществени промени в регионалната политика, изискващи съответни промени в стратегическата рамка за териториално развитие на регион за планиране от ниво 2;

- в резултат на промени в свързаното с ИТСП или НКРПР национално законодателство или в правото на Европейския съюз;
- при приемане, промяна или актуализация на секторни стратегически документи на национално или регионално ниво, с които са свързани приоритетите или индикативните списъци с важни проектни идеи на интегрираните териториални стратегии;
- при настъпили промени в средата и приоритетите за развитие на местните власти, по предложение на повече от половината членове с право на глас на съответния регионален съвет за развитие;
- при възникване на извънредни обстоятелства.

1.7.3. ЕТАПИ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ЖИЗНЕНИЯ ЦИКЪЛ ПРИ ПИРО

Изготвянето на ПИРО като процес не се различава от другите два стратегически документа, но съдържанието на етапите е доста по-различно.

При този планов документ кметът на общината е натоварен с отговорността за изработването, съгласуването и актуализация на плана, както и осъществява контрол върху процесите.

Съгласуването на ПИРО се прави с широк кръг от заинтересовани страни, имащи отношение към развитието на общината, но те не са посочени изрично. Преди одобрението се прави задължително публично обсъждане на проекта на ПИРО. В актуалната версия на ППЗРР⁵ от 23.05.2023 г. срокът за публикуване на поканата е не по-малко от 10 работни дни преди самото публично събитие. А съгласно „Стандарти за провеждане на обществени консултации“, приети с Решение на Министерски съвет и имащи характер на нормативен акт, с цел по-добра възможност за участие на всички заинтересовани лица, организирането на обществените консултации трябва да предостави възможност за минимум 30 (тридесет) работни дни от публикуването на проекта на ПИРО, същите да имат възможност да се запознаят и да изразят мнения и становища по проекта.

Приемането на ПИРО става след обсъждане от съответния Общински съвет по предложение на кмета на общината.

Възможностите за актуализация на ПИРО са доста по-ограничени спрямо предходните два стратегически документа:

- при съществени промени на икономическите и социалните условия в общината;
- в резултат на промени в свързаното с него национално законодателство или в правото на ЕС;
- при съществени промени в национални или секторни стратегии, концепции и програми, влияещи върху изпълнението на плана;
- при приемане или изменение на бюджета на общината и утвърждаване на индикативните разчети за средствата от Европейския съюз се актуализира и програмата за реализиране на плана.

За проследяване на **изпълнението** на ПИРО се съставят годишни доклади на база на програмата за реализация. Те се **разработват по определен от кмета на общината ред** и се одобряват от общинския съвет по предложение на кмета на общината. Годишните

⁵ Приет с ПМС № 183 от 04.08.2020 г. и изменен – ДВ, бр. 45 от 23.05.2023 г.

доклади следва да съдържат информация за изготвяне на междинната и последващата оценки на ПИРО.

Годишните доклади следва да предоставят следната информация:

- общите условия за изпълнение на ПИРО и в частност промените в социално-икономическите условия в общината;
- постигнатия напредък по изпълнението на целите и приоритетите на ПИРО въз основа на индикаторите за наблюдение;
- действията, предприети от компетентните органи с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на ПИРО, в т. ч.:
 - мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;
 - преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ПИРО през съответната година, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ПИРО;
 - мерките за постигане на необходимото съответствие на плана за интегрирано развитие на общината със секторните политики, планове и програми на територията на общината, включително мерките за ограничаване изменението на климата и за адаптацията към вече настъпилите промени;
 - мерките за прилагане принципа на партньорство;
 - резултатите от извършени оценки към края на съответната година;
- изпълнението на проекти, допринасящи за постигане на целите и приоритетите на ПИРО с размера на усвоените средства за отчетния период и източниците на тяхното финансиране;
- заключения и предложения за подобряване на резултатите от наблюдението на ПИРО.

По отношение на междинната и последващата оценки на изпълнението на ПИРО, важат разпоредбите на ЗРР.

2. ПРИМЕРНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ ЗА НУЖДИТЕ НА ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

2.1. ВЪВЕДЕНИЕ

След приемането на изменението и допълнението на ЗРР в бр. 21 от 13 март 2020 г. Министърът на регионалното развитие и благоустройството утвърди административен акт „Методически указания за разработване и прилагане на планове за интегрирано развитие на община (ПИРО) за периода 2021-2027 г.“. Тези методически указания описват специфичните изисквания за разработването на плана, подробно изясняват неговата структура и съдържание, разясняват процесите на подготовка, съгласуване и приемане на документа, дават обща насока за изменение и актуализация и посочват, че ПИРО подлежи на наблюдение и оценка в съответствие с разпоредбите на ППЗРР.

Към настоящия момент в действащата нормативна уредба липсва утвърдена методика за наблюдение и оценка на ПИРО. В хоризонта на действие на ПИРО е планирано да се изготвят и приемат: седем годишни доклада за наблюдение изпълнението на този планов документ, една междинна оценка, предвидена да се направи през 2024 година, както и една последваща оценка на въздействието не по-късно от една година след изтичането на периода на действието му. В тази връзка е наложително да се разработи, утвърди и предостави за общо ползване методика за осъществяване наблюдението и оценката на ПИРО.

Създаването на този Наръчник си поставя за цел да запълни празнотата в нормативната уредба, като в настоящата точка са систематизирани методически насоки за изготвяне на годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО, междинна оценка на ПИРО и последваща оценка на ПИРО.

Представените методически насоки изясняват подхода за организация и изпълнение, реда за съставяне, съдържанието на документите, източниците на информация и дават конкретни правила за разработването на отделните елементи на документите.

Основна дейност по наблюдението на ПИРО е разработването на годишни доклади за неговото изпълнение, които се представят на широката общественост. Информацията и изводите, съдържащи се в годишните доклади, са основа за съставянето на междинна и последваща оценки на ПИРО, както и аргумент за актуализирането му, при необходимост.

Основен обективен инструмент за проследяване изпълнението на ПИРО е системата от индикатори, която е неизменна част от цялостната система за наблюдение, оценка и актуализация на ПИРО. Изборът на подходящи индикатори се базира на специфичните характеристики на стратегическата част на ПИРО и съвременните методи за наблюдение и оценка на стратегическото планиране, както и на Методическите указания за разработване и прилагане на ПИРО за периода 2021-2027 г. Значимостта на този инструмент – индикатори за наблюдение на изпълнението на ПИРО – налага на него да се погледне по-сериозно и задълбочено и да се третира като истинска система, която се поддържа, актуализира, наблюдава и анализира постоянно на годишна база.

Съществена функция на общинския съвет и кмета е планирането на вътрешна организационна структура, в която детайлно са разпределени задълженията на специализираните общински дирекции и отдели, поддържащи процеса по наблюдение на ПИРО. Целта, която си поставяме с разработването на настоящите методически насоки е да се дадат напътствия, указания и примерен инструментариум за изготвяне на годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО, междинна оценка на ПИРО и последваща оценка на ПИРО.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

2.2. МЕТОДИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ГОДИШНИ ДОКЛАДИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Съгласно чл. 22 от Закона за регионалното развитие кметът на общината „ръководи, организира и контролира дейността по изпълнението на плана за интегрирано развитие на общината“ в т.ч. „представя годишен доклад за наблюдение на изпълнението на плана за интегрирано развитие на общината за одобряване от общинския съвет“. Кметът е натоварен и с функцията да „осигурява публичност и прозрачност на плана за интегрирано развитие на общината, както и на действията по реализацията му“.

Целта на годишния доклад е да обобщи постигнатото през календарната година и да оцени доколко ефективно и ефикасно е изразходван публичният ресурс, отчитайки социално-икономическата среда през съответната година, и при необходимост да отправи препоръки за предприемане на действия за корекция на процесите по планиране, програмиране и ресурсно осигуряване за развитието на общината.

Годишните доклади от своя страна са основа за разработването на междинната и последващата оценки на ПИРО, поради което те самостоятелно се явяват важен елемент от системата за наблюдение и оценка на плана.

Предмет на наблюдение и оценка на годишния доклад е постигането на заложените в ПИРО цели и приоритети както по отношение на финансирането, така и по отношение на постигането на напредък по дефинираните индикатори за наблюдение. В доклада, също така, се прави преглед и оценка на извършените дейности, свързани с информирането и запознаването на широк кръг от заинтересовани страни относно изпълнението на ПИРО, включително конкретните проекти към него.

2.2.1. ПОДХОД ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

Съгласно ППЗРР в цялостния процес на наблюдение и оценка при спазване на принципа за партньорство участват общинският съвет, кметът на общината, кметовете на кметства и кметските наместници, общинската администрация, социалните и икономическите партньори, неправителствени организации, представители на гражданските общности в общината.

Компетентните органи предоставят информация, необходима на екипа, изготвящ доклада. А екипът, изготвящ доклада, представя информация за цялостното изпълнение на ПИРО, в т.ч. информация относно предприетите мерки за осигуряване на публичност на плана, идентифицираните проблеми и предложения за тяхното преодоляване, използваните начини за събиране на информация, функционирането на формираните партньорства. Докладът се обсъжда и приема от общински съвет по предложение на кмета на общината.

След приемането на доклада той се публикува на сайта на Общината и се предприемат действия за осигуряване на неговата публичност и достъпност от всички заинтересовани лица.

При изготвянето на отчети и оценки на ПИРО се използват следните основни подходи и методи: системен подход; аналитичен подход; логически подход; сравнителен подход; проучване; анализ и синтез; графичен метод, като се прилагат и следните основни принципи:

- **Адекватност** – изследва се съответствието на постигнатите резултати с планираните нужди и очакванията на етап планиране;
- **Релевантност** – като принцип покрива анализ на целите и тяхната адекватност на социално–икономическия контекст през оценявания период;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Ефикасност** – анализира се връзката между използваните ресурси и постигнатите резултати и ефекти по съответните приоритети, цели и мерки;
- **Ефективност** – анализът се концентрира върху оценка на приноса на приоритетните направления и цели за удовлетворяване на идентифицираните проблеми, очаквания и нужди;
- **Устойчивост на резултатите** – преценява се до каква степен може да се очаква, че постигнатите резултати и ефекти ще запазят своята устойчивост и ще имат дълготраен ефект върху жителите на общината.

Отчетите и оценките се изготвят на база на надеждни статистически, фактологически и финансови данни от официални източници на информация.

Индикаторите са основен обективен инструмент в цялостната система за наблюдение, оценка и актуализация на ПИРО. Процесът на разработването на системата от индикатори преминава условно през три етапа:

- Преглед на научна литература и системи от индикатори, използвани в сферата на регионалното и местно развитие;
- Систематизиране на приложими индикатори и дефиниране на нови;
- Анализ, организиране и избор на подходящи индикатори за целите на конкретния ПИРО.

При разработването на индикатори за наблюдение и оценка на ПИРО се прилага SMART концепцията за определяне на ясни цели, чрез които след това да се очакват и конкретни резултати. Наименованието ѝ произлиза от първите букви на критериите, на които трябва да отговарят индикаторите, на английски език, а именно:

- **Specific (специфични)** – съответстващи на целите и приоритетите;
- **Measurable (измерими)** – избраните индикатори са насочени към желаното бъдещо състояние (в сравнение с базовата стойност), съобразно визията и заложените цели на плана. Също така те са количествено определени, така че да се позволява тяхното сравнение;
- **Available/Achievable (постижими)** – индикаторите позволяват да бъдат измервани в определени интервали от време, чрез данни от официални източници на информация;
- **Relevant/Realistic (реалистични)** – индикаторите да са пряко свързани с целите на плана и в същото време да са реалистични;
- **Timely (съобразени с времето)** – заложената стойност на индикатора трябва да бъде постигната в ограничен период от време, което е взето предвид при неговото дефиниране;

Целевите стойности на индикаторите трябва да са съобразени с прогнозното демографско, икономическо, социално и екологично развитие на общината.

Адекватното измерване на прогреса на ПИРО зависи от точността на началните стойности на отделните индикатори, които са определени от официални източници на информация.

Системата от индикатори е структурирана в две основни направления, напълно удовлетворяващи „Методическите указания...“ на МРРБ – **индикатори за продукт** и **индикатори за резултат**. Съвместно, двата типа индикатори позволяват да се определи

степената на постигане на целите и приоритетите, заложен в ПИРО. Допълнително, в „Методическите указания...“ са регламентирани **специфични индикатори**, които са свързани с определение на приоритетни зони за прилагане на интегриран подход (зони за въздействие). Чрез тях се оценява приносът на интервенциите както към развитието на конкретната територия в рамките на зоната, така и към развитието на цялата община. Тези индикатори отчасти съвпадат с определените индикатори за продукт.

Целесъобразно е за нуждите на бъдещето обективно измерване на различни области в развитието на общината, да се разработи и поддържа информационна база за всички предвидени индикатори. Базата данни следва да се поддържа от общинската администрация и нейните специализирани звена и отдели. За успешното събиране на нужната информация е необходимо активно, периодично и регламентирано взаимодействие между общинските звена и представителите на експлоатационните ведомства, териториалните подразделения на националните дирекции, неправителствения и частния сектор. Това ще позволи на общинските власти да поддържат справочник, който следва да бъде неразделна част от дейностите по организирането и представянето на годишните доклади за изпълнение на ПИРО, заложен в системата за наблюдение и оценка на плана.

2.2.2. НЕОБХОДИМА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ГОДИШНИ ДОКЛАДИ

За изготвяне на годишен доклад за наблюдение изпълнението на План за интегрирано развитие на община в съответствие с изискванията на Закона за регионалното развитие и Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие, е необходимо да се набавят следните документи и информация:

- **Информация за изпълнени проекти и проекти в процес на изпълнение.** Това до голяма степен може да се набави чрез извлечение от Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020. Извлечената информация следва да се структурира според приоритетните направления и мерки в плана за реализация на ПИРО. Информацията за всеки проект следва да съдържа: наименование на проекта/инициативата; индикативна стойност на проекта в лева; реално изплатена стойност в лева през съответната година на наблюдение; източник на финансиране и разпределение на реално изплатените суми за годината на наблюдение по източници на финансиране; информация за периода на изпълнение на проекта.
- **Информация за депозирани и други проекти** – това са проектите в процес на оценка изчакващи финансиране, за които съответната община е тази, която разполага с най-пълната информация. Необходимо е информацията да се структурира по приоритетни направления и мерки, според тези в плана за реализация на ПИРО, и да съдържа: наименование на проекта/инициативата, индикативната стойност на проекта; източниците на финансиране и размерът на финансиране от всеки източник; статус на проекта. В точка 2.2.4. „Препоръки при изготвяне на годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО“ е приложен образец на справка за систематизиране на информацията за проекти.
- **Информация за постигнати резултати по индикатори през съответната година** – в плана за интегрирано развитие на община са определени стратегическите цели за съответния период. Наблюдението и оценката за изпълнение на стратегическите цели се осъществява чрез определените в ПИРО индикатори за резултат. В ПИРО също така са определени приоритетните направления за реализация на стратегическите цели. Наблюдението и оценката на напредъка по изпълнение на приоритетните направления се осъществява чрез индикаторите за продукт, определени в ПИРО.

www.eufunds.bg

Информацията, която следва да се събере и обобщи в справка за индикатори за продукт и индикатори за резултат, трябва да съдържа следните данни: наименование на индикатора, мерна единица, начин на отчитане на индикатора, отчетена стойност за съответната година.

- **Отчет на инвестиционните капиталови разходи, включващ всички разходи по източници на финансиране.** Отчетът се изготвя от съответната структура на общинската администрация и следва да се прилагат формите, определени от Министерство на финансите. Тази информация е необходима за изготвянето на годишните доклади, за да се изчислят дяловете на източниците на финансиране от изразходваните средства.
- **Справка и информация за социалните услуги,** предоставяни в специализирани институции и в общността в съответната община по брой и места/капацитет през съответната година. Справката се изготвя от съответната структура на общинската администрация, която е ангажирана със социални дейности и следва да включва вида и наименованието на институцията и предлаганата услуга, точен адрес на институцията, капацитет през съответната година и информация за броя на обслужвания персонал;
- **Справка от Териториално статистическо бюро (ТСБ)** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответното териториално бюро относно следната информация, структурирана по направления:
 - Пазар на труда - средна годишна работна заплата за съответната община за съответната година – общо и по икономически сектори.
 - Основни икономически показатели на отчетните нефинансови предприятия по икономически сектори за съответната година:
 - Брой нефинансови предприятия – общо и по икономически сектори;
 - Брой заети лица – общо и по икономически сектори;
 - Приходи от дейността на предприятията (хил. лв.) – общо и по икономически сектори;
 - Произведена продукция на предприятията (хил. лв.) – общо и по икономически сектори;
 - Разходи за дейността на предприятия (хил. лв.) – общо и по икономически сектори;
 - Нетните приходи за дейността на предприятията (хил. лв.) – общо и по икономически сектори;
 - ДМА (хил. лв.) – общо и по икономически сектори.
 - Разходи за ДМА (хил. лв.) за съответната година – общо и по икономически сектори;
 - Чуждестранни преки инвестиции в предприятията от нефинансовия сектор към 31.12. (хил. лв.) – общо.
 - Основни икономически показатели на отчетните нефинансови предприятия, групирани по големина на предприятията според броя на заетите лица – микро (до 9 заети); малки (от 10 до 49 заети); средни (от 50 до 249 заети); и големи (над 250 заети) за съответната година:
 - Брой нефинансови предприятия – общо и по групи;

www.eufunds.bg

- Брой заети лица – общо и по групи;
 - Приходи от дейността на предприятията (хил. лв.) – общо и по групи;
 - Произведена продукция на предприятията (хил. лв.) – общо и по групи;
 - Разходи за дейността на предприятията (хил. лв.) – общо и по групи.
 - Туризм
 - Общ брой реализирани нощувки в общината за съответната година;
 - Реализирани нощувки от чужденци в общината за съответната година;
 - Общ брой пренощували лица в общината за съответната година;
 - Брой пренощували лица – чужденци, в общината за съответната година;
 - Брой легла в местата за настаняване в общината за съответната година;
 - Легладенонощия в местата за настаняване в общината за съответната година;
 - Приходи от нощувки в общината за съответната година.
- **Справка от Дирекция „Бюро по труда“ (ДБТ)** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответното териториално бюро с искане за информация, структурирана по минимум следните показатели:
- Справка за равнището на безработицата на територията на общината по брой регистрирани лица и в %;
 - Справка за равнището на безработицата по населени места на територията на общината по брой регистрирани лица и в %;
 - Разкрити нови работни места;
 - Брой сключени договори с работодатели по мерките за насърчаване на заетостта, включително по ПРЧР;
 - Брой безработни лица, включени в заетост по мерките за насърчаване на заетостта, включително по ПРЧР;
 - Брой включени безработни лица в квалификационни и преквалификационни курсове, включително по ПРЧР;
 - Брой заети лица, възползвали се от мерки за повишаване на професионалната квалификация и преквалификация, включително по ПРЧР;
 - Брой студенти, включени в стажове, практики и други форми за придобиване на практически опит, вкл. по ПРЧР;
 - Национални/регионални програми за заетост, обхванали територията на общината.
- **Справка от Областна дирекция „Земеделие“ (ОДЗ)** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответната областна дирекция с искане за информация, структурирана по минимум следните показатели:
- Засети площи със земеделски култури по видове култури и среден добив;
 - Обработваема земеделска земя – дка;
 - Необработваема земеделска земя – дка;
 - Поливни земеделски площи – дка;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Трайни насаждения и билки – дка;
 - Брой животни по видове;
 - Брой земеделски производители и животновъди в общината;
 - Брой регистрирани земеделски стопанства и животновъдни ферми/стопанства, вкл. рибни стопанства.
 - Площи за биоземеделие – дка;
 - Напоителни системи – брой и дължина.
- **Справка от ВиК-операторите** относно: водоснабдителната мрежа и канализационната мрежа – данни за новоизградена, реконструирана или подобрена водоснабдителна мрежа с информация за местонахождение, дължина, вид строителна дейност (планов или аварийен ремонт, реконструкция или ново строителство), размери на инвестицията в хил. лв., източник на финансиране, период на реализация; отпадни води, подложени на прочистване в проценти за периода на изследването; загуби на вода по водопроводната мрежа в проценти за периода на изследването.
 - **Справка от енерго-операторите** относно информация за подобрения на електропреносната мрежа на територията на общината, съдържаща данни за местонахождението на инвестицията, нейният размер, източник на финансиране и период на реализация.
 - **Справка от съответното областно пътно управление (ОПУ)** относно информация за нови, реконструирани или подобрени пътища на територията на общината за съответния изследван период, като данните съдържат местонахождение на пътния участък и неговата дължина, вида на строителни работи – ремонт, поддръжка, реконструкция или ново строителство, размер на инвестицията, източник на финансиране и период на реализация.
 - **Справка от съответното регионално управление на образованието (РУО)** относно преждевременно напусналите системата на образованието ученици/деца в брой и в процент за изследвания период.

2.2.3. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ГОДИШЕН ДОКЛАД ЗА НАБЛЮДЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Годишният доклад за наблюдението на изпълнението на плана за интегрирано развитие на община съдържа информация за:

- Общи условия за изпълнение на ПИРО 2021-2027 и в частност промените в социално-икономическите условия на общината:
 - Демографско развитие на общината;
 - Икономическо развитие на общината;
 - Пазар на труда в общината;
 - Социално развитие;
- Постигнат напредък по изпълнението на целите и приоритетите на интегрирано развитие на общината въз основа на резултатите по индикаторите за наблюдение;
- Действията, предприети от компетентните органи с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на ПИРО, в т.ч.:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;
 - преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ПИРО през съответната година, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ПИРО;
 - мерките за постигане на необходимото съответствие на ПИРО със секторните политики, планове и програми на територията на общината;
 - мерките за прилагане принципа на партньорство;
 - резултатите от извършени оценки към края на съответната година.
- Изпълнение на проекти, допринасящи за постигане на целите и приоритетите на ПИРО с размера на **реализираните средства** за отчетния период и източниците на тяхното финансиране;
 - Заключение и предложения за подобряване на резултатите от наблюдението на ПИРО.

2.2.4. ПРЕПОРЪКИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕ НА ГОДИШНИ ДОКЛАДИ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

За изготвянето на годишен доклад е необходимо да се систематизира информацията, като за целта препоръчваме да се ползват следните примерни таблици:

Таблица 2. Справка бъдещи/неосъществени проекти

Наименование на проекта	Проектен бюджет	Източници на финансиране	Размер на финансирането от всеки източник	Статус проект (в оценка/нефинансиран)

Таблица 3. Справка реализирани проекти

Наименование на проекта	Проектен бюджет	Източници на финансиране	Размер на финансирането от всеки източник	Статус проект: изпълнен/текущ		Изразходвани средства през г.
				Дата на започване	Дата на завършване	

Основната информация, на която се базира ГД за изпълнение и наблюдение на ПИРО, е тази от системата ИСУН и от Отчета на инвестиционните капиталови разходи, и която е препоръчително да бъде предварително обработена и структурирана по предложената справка – Таблица 3. Добре би било, също така, при изготвяне на Отчета на инвестиционните капиталови разходи **администрацията да се придържа към формите, публикувани от министерство на финансите.**

Препоръчително е годишните доклади да се придържат към единна определена структура и съдържание всяка година. Еднаквостта в структурата и съдържанието на годишните доклади ще улесни наблюдението на изпълнението и ще е предпоставка за точност и пълнота на междинната и последващата оценки на плана.

Новите технологии предлагат средства за все по-добра проследимост и визуализация на процесите. Онлайн ГИС-базираните приложения са точно такива технологии, чрез които Общината може да създава онлайн справки с информация за планираните, текущите и завършените проекти. Справките представляват картови приложения, върху които може да се геолокализират точки, линии и полигони, съдържащи предварително събрана и обработена информация за етапите/статуса на проектите. Пример за такъв тип онлайн приложение е [My Maps – About – Google Maps](#). Към всеки един обект може да се добавя информация за етапа на проекта, индикативната му стойност, изразходваните до момента средства, както и подробно описание на извършваните дейности по него.

Геолокализирането на реализираните проекти от страна на общината спомага за по-лесно възприемане сред заинтересованите лица, къде и колко средства са изразходвани и какъв пространствен обхват имат те. Събраната информация може лесно и бързо да бъде изтеглена в цифров формат, както и да бъде споделяна на заинтересованите групи или групите, въввлечени в процеса на наблюдение на изпълнението на ПИРО. Събирането на информация чрез онлайн ГИС-базирано приложение ще улесни процеса по наблюдение изпълнението на ПИРО, както и ще даде възможност да се направи пространствен анализ на изразходваните средства по конкретни населени места и техните землища.

2.3. МЕТОДИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА МЕЖДИННА ОЦЕНКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Изработването на междинна оценка (МО) на плановете за интегрирано развитие на община, действащи в периода 2021-2027 г., е предвидено за 2024 година. Междинната оценка следва да проследи:

- прогреса по реализацията на плана към момента;
- оценка на степента на постигане на заложените цели;
- оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- изводи и препоръки за изпълнението на съответния документ.

Тя следва да се изработи от експертен екип при взаимодействие между всички заинтересовани страни. Неразделна част от изготвянето на оценката са определянето на начините за събиране и обработка на информация, приложението на системата от индикатори. В заключителната си част междинната оценка следва да формулира насоки за корекции на плана, ако такива са необходими.

Извършването на дейностите изисква екип, предоставящ нужната експертна дейност, и активно взаимодействащ със специализираните администрации в общината и областта. Ключова роля изпълняват заинтересованите страни, предлагащи необходимата информация и своите гледни точки, заедно със специализираните институции, разполагащи с нужната статистическа информация. Кметът внася документа за обсъждане пред общински съвет, който го одобрява и по този начин формално завършва междинната оценка.

2.3.1. ПОДХОД ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

Формирането на оценката преминава през следните последователни фази:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Идентифициране на проблемната ситуация.** Тук екипът, избран да направи оценката, определя методиката от оценителни въпроси, по които да структурира оценката. На тази база се идентифицират информационните празноти, които следва да се запълнят, събира се необходимата информация, която се подлага на анализ. Крайният продукт – докладът с оценката ще съдейства при разработването на политиката за местно и регионално развитие, формулирането на определени коригиращи решения, планирането на последващи действия и др.;
- **Втората фаза на оценката е анализ на заинтересованите лица, организации и институции.** Елемент при изготвяне на съответния ПИРО е анализът на заинтересованите лица. При изготвянето на междинно оценка на ПИРО се уточняват заинтересованите лица, организации и институции, ангажирани в процеса на реализация на ПИРО, от които следва да се събере достоверна информация за отчета на изпълнението;
- **Третата фаза е събиране на данните от заинтересованите страни.** Тук се включва събирането на първична и вторична информация чрез различни методи. След като се идентифицират проблемните области, се подготвят въпросници до ангажираните институции за набиране на входяща статистическа, фактологическа и финансова информация за оценките на общото въздействие, степента на постигане целите и устойчивостта на резултатите и ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- **Следващата фаза е анализ и интерпретация на информацията.** Осъществява се обобщаване, анализ и оценка на събраните данни, факти и информация. Това е същинската фаза, при която се изготвя междинната оценка при тясно взаимодействие с общинската администрация. Анализът съдържа: оценка на първоначалните резултати от изпълнението по приоритети; оценка на степента на постигане на съответните цели; оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси, в т.ч. финансова ефективност и ефикасност; съпоставимост с планираната реализация на ПИРО; управление, мониторинг и наблюдение на ПИРО; възникнали проблеми при прилагане на ПИРО; предприети мерки за осигуряване на информация, публичност и партньорство; съответствие на ПИРО със секторни политики, планове и програми на територията на общината; резултати от извършените оценки; изводи и препоръки за изпълнението на ПИРО.

2.3.2. НЕОБХОДИМА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА МЕЖДИННА ОЦЕНКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

За изготвяне на междинна оценка на ПИРО в съответствие с изискванията на ЗРР и ППЗРР, е необходимо да се набавят следните документи и информация:

- **Годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО;**
- **Отчети на кмета за Програмата за управление на общината по ЗМСМА;**
- **Информация за изпълнените или в процес на изпълнение проекти/инициативи** в периода на изследването, структурирани по приоритетни направления и мерки, в съответствие с тези по ПИРО и съдържаща: наименование на проекта/инициативата, индикативната стойност на проекта; източниците на финансиране и размерът на финансиране от всеки източник; период на изпълнение; статус на проекта. Голяма част от тази информация може да се извлече от Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020. Друга част от

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

информацията се набавя от отчетите за капиталовите разходи. И накрая информацията се съпоставя и обобщава с информацията от годишните доклади;

- **Информация за депозирани и други проекти за периода на изследването** - това са проектите в процес на оценка изчакващи финансиране, за които съответната община е тази, която разполага с най-пълната информация. Необходимо е информацията да се структурира по приоритетни направления и мерки, според тези в плана за реализация на ПИРО, и да съдържа: наименование на проекта/инициативата, индикативната стойност на проекта; източниците на финансиране и размерът на финансиране от всеки източник; статус на проекта;
- **Информация за постигнати резултати по индикаторите за периода на изследването.** Информацията, която следва да се събере и обобщи в справка за индикатори за продукт и индикатори за резултат съдържа следните данни: наименование на индикатора, мерна единица, начин на отчитане на индикатора, отчетена стойност за всяка година за периода на изследването;
- **Отчет на инвестиционните капиталови разходи с информация за източници на финансиране, структуриран по години,** като е препоръчително да се даде и функционално разпределение - за спортна програма, за културна програма, за туристическа програма, за екологична програма. Препоръчително е да се използват определените от Министерство на финансите форми за отчет;
- **Справка и информация за социалните услуги,** предоставяни в специализирани институции и в общността в съответната община по брой и места/капацитет, аналогична на справката, необходима за изготвяне на годишен доклад;
- **Справка от ТСБ** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответното териториално статистическо бюро относно информация по направления: пазар на труда, бизнес статистика, туризъм и др., подобна на информацията, събирана за целите на годишен доклад;
- **Справка от ДБТ** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответното териториално бюро с искане за информация за показатели, структурирана сходно на необходимата информация за изготвяне на годишен доклад;
- **Справка от Областна дирекция „Земеделие“** – Общинската администрация следва да изпрати запитване към съответната областна дирекция с искана информация, сходна на описаната за целите на изготвяне на годишен доклад;
- **Справка от ВиК-операторите, при необходимост и от енерго-операторите и други мрежови оператори** с искана информация, аналогична на описаната за изготвяне на годишен доклад;
- **Справка от съответното областно пътно управление,** аналогична на тази за изготвяне на годишен доклад;
- **Справка от съответното РУО или извлечение от единния информационен портал за образованието** за информация, подобна на тази, анализирана в годишния доклад.

2.3.3. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА МЕЖДИННА ОЦЕНКА НА ПИРО

Междинната оценка за изпълнението на плана за интегрирано развитие на община съдържа информация за:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Въведение, съдържащо нормативното основание за извършване на междинната оценка и методиката и организацията на междинната оценка;
- Оценка на първоначалните резултати от изпълнението на плана по приоритети;
- Оценка на степента на постигане на целите и устойчивостта на резултатите, изготвена на база на индикаторите за въздействие и резултат;
- Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
 - Финансова ефективност и ефикасност;
 - Ефективност и ефикасност по отношение на техническото изпълнение;
- Действията, предприети от компетентните органи с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на ПИРО, в т.ч.:
 - Мерките за наблюдение и създадените механизми за събиране, обработване и анализ на данни;
 - Преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ПИРО, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - Мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ПИРО;
 - Мерките за постигане на необходимото съответствие на ПИРО със секторните политики, планове и програми на територията на общината;
 - Мерките за прилагане принципа на партньорство;
 - Резултатите от извършени оценки за периода.
- Заключение и предложения за подобряване на резултатите от наблюдението на ПИРО. Междинната оценка може да изведе обосновано необходимост от актуализация на плана за интегрирано развитие на община с конкретни препоръки.

2.3.4. ПРЕПОРЪКИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕ НА МЕЖДИННА ОЦЕНКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Годишните доклади в еднотипна структура са основен информационен ресурс за разработването на междинна и последваща оценка за изпълнението на ПИРО. Това е фактор за точността и пълнотата на анализите и изводите за ефективност и ефикасност. Наблюдението ни е, че поради забавянето на стартирането на плановия период, кризата, предизвикана от Ковид-пандемията, кризата с цените на горивата, както и поради други геополитически събития, част от общинските администрации забавиха разработването на ПИРО, както и годишните доклади за 2021 и 2022 г. – първата и втората година от изпълнението на плана. Това е предпоставка за затруднения при наблюдението и оценка на ПИРО при изготвянето на междинна оценка относно точността и пълнотата на анализите. Препоръката към общинските администрации е в случай на пропуски при последователността на наблюдението, да вземат мерки за набавяне и систематизиране на информацията, необходима за изготвяне на междинната оценка. Пълният и точен анализ в междинната оценка може да покаже адекватно проблемите при изпълнение на ПИРО и необходимостта и насоки за корекции на плана.

За междинна оценка е необходимо да се систематизира информацията, като за целта препоръчваме да се ползва следната примерна таблица, като справка за стойностите на индикаторите за резултат и тези за продукт:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Таблица 4. Справка индикатори за резултат и продукт

Наименование на индикатора	Мерна единица	Начин на отчитане	Отчетна стойност по години						
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Индикатори за резултат									
Индикатори за продукт									

При попълване на примерната таблица за Справка индикатори за резултат и продукт следва да се отчитат стойностите на индикаторите за всяка година, тъй като част от индикаторите се измерват с натрупване, докато други само към момента на отчитане.

2.4. МЕТОДИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Последваща оценка (ПО) на изпълнението на ПИРО се извършва в изпълнение на ангажиментите на Общинската администрация, съгласно чл. 34, ал 1 от Закона за регионалното развитие. В него е регламентирано, че „за изпълнението на стратегическите документи за регионално и пространствено развитие се извършва последваща оценка на въздействието не по-късно от една година след изтичането на периода на тяхното действие“.

Документът включва следните задължителни компоненти:

- оценка на степента на постигане целите и устойчивостта на резултатите;
- оценка на общото въздействие;
- оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- изводи и препоръки относно провеждането на политиката за регионално и местно развитие.

Последващата оценка по своята същност представлява последен (след предварителната и междинната оценки) и цялостен анализ на постигнатото изпълнение на плана за интегрирано развитие на община за съответния планов период.

Изготвянето на последващата оценка се базира на годишните доклади по изпълнението на ПИРО, доклада за междинна оценка и актуалното социално-икономическо състояние.

2.4.1. ПОДХОД ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ И ИЗПЪЛНЕНИЕ

Използваният методически подход включва следните компоненти: определяне на целите и задачите на документа; формулиране на прилаганите методи за изследване; представяне на последващата оценка под формата на доклад за изпълнението на ПИРО за съответния период; очертаване на структурата (основните раздели) на оценката и формулиране на цели и задачи и определяне на ясни критерии за оценка на извършените действия и ефектът от изпълнението на плана за интегрирано развитие върху общината.

Методите, които се прилагат в изпълнение на целта и задачите по оценката, са:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Документален** – анализ на съществуващите стратегически и нормативни документи, отчети, доклади и пр., които имат отношение към реализацията на ПИРО;
- **Аналитичен и синтезен** – анализ на съществуващата информация и преценка доколко тя е полезна за оценката и синтез на постигнатите резултати и цели от прилагането на ПИРО;

При анализа и оценката на документите се разглеждат: тяхната актуалност, достоверност, източник на информацията, изчерпателност и съответствието на ПИРО с методическите указания за неговото изготвяне. Извършва се оценка на изпълнението на ПИРО и преглед на всички съпътстващи документи на общината, които допринасят за неговото изпълнение. Анализират се направените инвестиции на територията на общината на базата на проектите (изпълнени и в процес на изпълнение), източниците на финансиране, ефекта и устойчивостта от тези инвестиции. Обобщават се отчетените резултати от изпълнението на ПИРО;

- **Експертен** – при изготвянето на последващата оценка се прилага подход на експертната оценка, там където липсват конкретни достоверни данни.

2.4.2. НЕОБХОДИМА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ИЗГОТВЯНЕ НА ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

За изготвяне на последваща оценка на ПИРО в съответствие с изискванията на ЗРР и ППЗРР, е необходимо да се набави информация, аналогична на тази, събирана за целите на изготвяне на годишни доклади и междинна оценка. Основните необходими документи и информация са следните:

- Планът за интегрирано развитие на община за съответния планов период;
- Предварителна оценка на ПИРО за съответния планов период;
- Междинна оценка за изпълнение на ПИРО;
- Актуализация на ПИРО за съответния планов период (ако е правена);
- Годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО;
- Информация за депозирани и други проекти;
- Информация за постигнати резултати по индикатори;
- Отчет на капиталовите разходи с информация за източници на финансиране, структуриран по години за съответния планов период;
- Информация за административния капацитет на общинската администрация относно броя на служителите на общинската администрация по години за изследвания период, средногодишен брой обучения на служители за периода, средногодишен брой обучени служители на общинската администрация за периода, средногодишен обем на разходите за обучения за периода, брой компютри и периферни устройства и др.;
- Справка и информация за социалните услуги, предоставяни в специализирани институции и в общността в съответната община по брой и места/капацитет;
- Справка от ТСБ;
- Справка от ДБТ;
- Справка от ОДЗ;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Справка от ВиК-операторите, енерго-операторите и други мрежови оператори;
- Справка от ОПУ;
- Справка от РУО или извлечение от единния информационен портал за образованието.

Горепосочените документи следва да се изготвят от ОбА или да се набавят от съответните институции по подобие на тези, които се предоставят за целите на годишен доклад и междинна оценка, но с различен времеви обхват.

2.4.3. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ПИРО

Съдържанието на документа следва нормативните изисквания, регламентирани в ЗРР, ППЗРР и съвременните практики за извършване на мониторинг и контрол на местни политики. Последващата оценка може да има следната структура:

- Въведение, нормативна обосновка за необходимостта от разработката;
- Описание на методическия подход, който очертава целите и задачите на последващата оценка и прилаганите методи на изследване и технологичната последователност на действията;
- Обща структура и процес на наблюдение на ПИРО;
- Анализ и оценка на степента на постигане на целите и устойчивостта на резултатите;
- Оценка на общото въздействие на ПИРО върху развитието на общината;
- Анализ и оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- Основни изводи и препоръки относно провеждането на политиката за регионално и местно развитие.

2.4.4. ПРЕПОРЪКИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕ НА ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ПИРО

Гаранция за успех при наблюдението и оценката на плана за интегрирано развитие на община е последователността и отговорния подход при изпълнение на всеки един от етапите – наличие на предварителна оценка на ПИРО, изготвяне на всички годишни доклади за наблюдение изпълнението на ПИРО, изготвяне на междинна оценка на ПИРО, последователност в набирането на информация, необходима за съответните анализи. Навременното и отговорно изпълнение на дейностите по наблюдение и оценка на ПИРО е съществена предпоставка за адекватни действия за постигане на поставените цели, висока ефективност и ефикасност на използваните ресурси.

3. ПРАКТИЧЕСКИ ТЕХНИКИ ЗА ЕФЕКТИВНО ВЪВЛИЧАНЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В ПРОЦЕСА НА ПАРТНЬОРСТВО

3.1. ВЪВЕДЕНИЕ

Плановите за интегрирано развитие на общините са важен инструмент за постигане на равномерна икономическа, социална и екологична устойчивост в населените места на дадена община. Включването на граждани в процесите по разработване и прилагане на ПИРО осигурява по-голяма легитимност и демократичност на решенията, като гарантира, че интересите на всички заинтересовани страни са взети под внимание. Гражданското участие, също така, допринася за по-добро разбиране и прилагане на общинските и регионалните политики, като осигурява по-голяма прозрачност и отчетност на дейностите на административните и управляващи органи.

Обществото е директно засегнато от развитието на регионалната икономика и инфраструктура, като транспортни връзки, образование, здравеопазване и много други области. Участието на гражданите позволява на институциите да разберат по-добре нуждите и предпочитанията на общностите, които могат да им послужат при разработването на по-ефективни стратегии за развитие и планиране. От своя страна, чрез участието си, гражданите могат да имат по-голямо влияние върху решенията, които ги засягат и да се уверят, че тези решения отразяват техните нужди и предпочитания.

На теория се разграничават 2 вида процеси:

- **Формални** – При формалните процеси участниците, процедурата и правата на участниците са законово дефинирани. В тези процедури всички приети становища и възражения трябва да се вземат под внимание от органите при формулиране на решение. Такива процеси са избори, референдум, обществено обсъждане и други.
- **Неформални** – Тези процеси могат да се разглеждат като допълнение към формалните процедури, но са насочени към диалог с гражданите и заинтересованите страни и техния принос. Обикновено участниците се самоопределят доброволно и дефинират както начина си на работа, така и правилата на процеса. Резултатите и предложените решения имат препоръчителен характер и служат като основа за политически решения.

3.2. ВИДОВЕ НЕФОРМАЛНИ ПРОЦЕСИ НА ПАРТНЬОРСТВО

В практиката има много формати, част от тях са проучени и представени в предходния проект „Бъдещето е във ваши ръце“ ([Доклад с добри и иновативни практики за повишаване на гражданското участие в процесите по формулиране, изпълнение и мониторинг на регионални политики](#)).

Тъй като пространственото планиране обхваща множество научни дисциплини, неформалните процеси могат да бъдат категоризирани по интензивността на участието на гражданите в тях. В научноизследователския подход (предложен от Бринкман и колектив – фигура 2), се разглеждат различните степени на интензивност на участието в отделните фази на процесите по разработване и прилагане на стратегически документи.

Фигура 2. Степени на интензивност на участие при процеси на партньорство



Източник: Карина Бринкман, Матиас Бергман, Йо-Тинг Хуанг-Лакман, Симоне Рьодер, Сюзан Шук-Цьолер – „За интеграцията на науката и практиката като модел на изследване: Литературен преглед.“ (2015 г.), стр. 12, [report 23.pdf \(climate-service-center.de\)](https://www.climate-service-center.de/reports/report-23.pdf), превод на български език – „Фондация за прозрачни регламенти“.

Интензивността на участието се разграничава на следните нива:

- **Информация** – процесите на информиране са „еднопосочни“ комуникативни процеси, при които на гражданите е предоставена информация за решения и процеси, която те могат да приемат или не, но не се предвижда обмен на предоставената информация. Сред най-популярните **информативни методи** са разпространението на брошури, публикуването на статии в местните вестници, изпращане на бюлетини или провеждането на информационни срещи (презентации).
- **Консултация** – На това ниво гражданите и/или заинтересованите страни могат да изразят мнение, знания и интереси, най-често чрез анкети/анкетни карти. Към **консултативните методи** могат да бъдат включени всички видове експертни проучвания, индивидуални интервюта, фокус групи, активни и онлайн анкети. Обикновено реакциите и отговорите на анкетираните се анализират от организаторите в последствие, като обратна връзка по време на проучването не се предвижда.
- **Сътрудничество** – При това ниво става дума за партньорство между експерти и обществото. Неформалните **методи на сътрудничество** са най-разнообразни – Работилница за бъдещето, Конференция с отворен код (Open Space Conference), граждански събрания, онлайн участия и други. Голяма част от формалните процеси също имат сътруднически характер – петиция, гражданска инициатива, публични консултации и др.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Колаборация** – Най-интензивното ниво на участие започва с колаборацията, където обществото и експертите действат като равнопоставени партньори. **Колаборативните методи** са ориентирани към създаването на общи решения. Тук всички заинтересовани страни са равноправни при дискусии, изразяване на мнения и ориентирани към темата спорове. Такива процеси са например „Шест мислещи шапки“, „Консенсусна конференция“, „Планираща клетка“ и други.
- **Даване на пълномощия (Empowerment)** – Процесите на последното стъпало се случват много рядко в Европа, тъй като компетенциите са в ръцете на вземащите решения (политици, специалисти, администрация и т.н.). Конкретни процедури за предоставяне на правомощия са трудно изпълними, тъй като при тях обществото има контрол върху вземането на решенията. Има няколко популярни „**empowerment**“ **метода** в практиката (особено в САЩ) – Стратегическа промяна в реално време (Real Time Strategic Change), Признателно запитване (Appreciative Inquiry) и Планиране за реалността (Planning for Real).

3.3. ИЗБРАНИ КОНКРЕТНИ МЕТОДИ И НАЧИНА ИМ НА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ

В практиката са познати множество методи, както в България, така и в чужбина, изпълняващи целите на всяко едно от представените нива на интензивност на участие. Всеки един от предложените методи е представен в теоретичната му разработка, но може да бъде моделиран съгласно нуждите на съответната община.

**За примерите от чуждестранната практика е използван собствен превод.*

3.3.1. ИНФОРМАЦИЯ

3.3.1.1. Разказване на истории (Storytelling)

- **Начин на провеждане:** Storytelling (разказване на истории) е метод, който включва хора, чувства и преживявания. Един или повече „разказвачи“ са поканени да споделят своите лични преживявания по дадена тема или въпрос. Дава им се около 30-45 минути време. Участниците (слушателите) биват помолени да обърнат внимание на определени аспекти от разказа, като ключови събития, пространствени елементи оказали влияние на историята, изводи за това, както може да се научи от историята и т.н. След разказа участниците анализират в малки групи получените от тях заключения, представят ги пред останалите и общо извличат изводи по дадена тема. Метода може да бъде използван като допълнение на други формални и неформални процеси и също така може да бъде прехвърлен във виртуалното пространство.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За предаване на личен опит и преживявания на граждани с цел да се изведат изводи за развитието на общността и проблеми в нея; за обмяна на опит между общини, организации и др.
- **Брой участници:** Малки до средни групи.
- **Постижим резултат:** Получаване на знания от преживявания на граждани; заключения, които могат да се приложат върху собствената общност и да се предприемат действия; Получаване на информация от съпоставими общини/организации/партньори за справянето им с дадена ситуация.
- **Цена:** Ниска до средна.
- **Област на приложение:** Локално, регионално, национално, международно ниво.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Времево усилие:** Ниско.
- **Пример от практиката:**
 - [Проект „+CityxChange“ – Трондхайм \(Норвегия\), Лимерик \(Ирландия\), Сестао \(Испания\), Алба Юлия \(Румъния\), Писек \(Чехия\), Въру \(Естония\) и Смолян \(България\)](#); Методът се използва често при срещи между „побратимени“ градове.

3.3.1.2. Мобилна идея

- **Начин на провеждане:** Методът спада към нивото „Информация“, но има елементи и от консултативните методи. При организирането се избира оригинално превозно средство, било то оцветена каросерия на камион, стара каруца за сено, щанд за бързо хранене или нещо подобно и се спира на различни централни места в населеното място – пред училището, читалището, общината, на площада и други. Най-добре е да се избере такова място, където целевата аудитория, която искате да достигнете, обича да прекарва времето си. На даденото място се поставя малък щанд с информационни табели. Граждани, които преминават, могат да се информират по даден въпрос и да внесат идеи. Възможно е гражданите да обменят информация и да дискутират помежду си. При въпроси за планиране на общината, гражданите могат да въведат своите идеи в план или в сателитна снимка. Друг вариант е представянето на проектни предложения с цел получаване на отзиви по тях. Важно е да се гарантира, че приносът на гражданите ще бъде запазен. Може да се добави всичко, което привлича внимание, като музика, балони, игри и др. Мобилната идея може да се използва и на общински фестивали.
- **Кога и за кого е подходящ?** - За привличане на внимание към определена тема/въпрос и случайно събиране на идеи от граждани на различни места, включително достигане до „винаги заетите“ хора, които нямат време да се включат в други организирани процеси за участие.
- **Брой участници:** Големи групи.
- **Постижим резултат:** Получаване на първоначални идеи или изказвания по дадена тема и насърчаване на обмена на информация между самите граждани и между администрация и общество.
- **Цена:** Средна.
- **Област на приложение:** Локално, регионално ниво.
- **Времево усилие:** Средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Диалог с гражданите с грижа за околната среда, Община Златоград;](#)
 - [Обществени консултации по повод изграждане на ПСОВ и довеждащ колектор, разширение и реконструкция на водоснабдителната и канализационна мрежа – Община Кърджали.](#)

3.3.1.3. Информационно-идейна стена

- **Начин на провеждане:** Информационно-идейната стена е място, където за определен период от време се поставя стена за информация и идеи на централно място в общината. Стената може да се използва, от една страна, за да се обявят

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

участия в мероприятия, а от друга страна, граждани могат да информират за свои инициативи и да търсят поддръжка от съмишленици за работни групи или действия за изпълнение на идеи. За събирането на идеи може да се използва и кутия за идеи. Ако желаем да насърчим обмена на информация, идеи и взаимно вдъхновение, можем да напишем няколко примерни идеи и да ги закачим на стената. Препоръчително е мястото за информационно-идейната стена да бъде защитено от дъжд или да има малко покритие. Информационно-идейната стена може да се използва и като сборно място (сборен пункт) за мероприятия на гражданите на открито.

- **Кога и за кого е подходящ?** – За информиране на граждани и събиране на идеи по определени теми по достъпен за всички начин.
- **Брой участници:** Големи групи.
- **Постижим резултат:** Информирание на гражданите и събиране на идеи.
- **Цена:** Ниска.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Ниско.
- **Пример от практиката:**
 - [Иновативен метод за разпространяване на информация по населени места в Община Рудозем;](#)
 - [Проект #How2Demokratie, Байер, Германия;](#)
 - [Изложба „Виена от високо“, Музей Виена – Карта на емоциите.](#)

3.3.2. КОНСУЛТАЦИЯ

3.3.2.1. Локални действия в ежедневието

- **Начин на провеждане:** Кафене на гражданите на главния площад, работилница в парка или пък временна игрална улица, за да се обсъдят възможности за намаляване на трафика. Решаващо е да се изберат централни места, които по някакъв начин да са свързани с темата за участие. Оптимално е да има покрив. Ако това не е възможно, трябва да бъде резервирано алтернативно пространство за събития, което да се използва в случай на лошо време. Форматите за участие на открито трябва да бъдат организирани така, че пешеходците да могат лесно да се включат - ако е възможно, да бъдат подтикнати от човек, който да посреща новите участници и да ги въведе накратко в темата. Продължителността на формата може да варира от един ден до няколко месеца.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За привличане на внимание и подтикване на граждани, които може би все още не са се ангажирали да участват в някакъв процес на партньорство.
- **Брой участници:** Големи групи.
- **Постижим резултат:** Увеличаване на нагласата на гражданите да взимат участие в процеси на партньорство.
- **Цена:** Ниска.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Ниско.
- **Примери от практиката:**
 - [Открита приемна на кмета, Община Стамболийски;](#)
 - [Проект „Building a better future“, гр. Хавант, Англия.](#)

3.3.2.2. Световно кафене (World Café)

- **Начин на провеждане:** „Световното кафене“ е креативен процес в една неформална атмосфера, подобна на кафене. Целта е да се получат възможно най-много гледни точки и идеи по определена тема, да се насърчи обмен на мнения между участниците и да се насърчи груповата работа. В World Café различните аспекти на една тема се обсъждат в малки групи (4 до 5 души) едновременно на отделни маси. Участниците могат да изберат темите които искат да обсъдят. Броят на темите зависи от броя на наличните маси. Участниците, които в началото внасят теми се наричат „тематични покровители“ и седят на техните си тематични маси, а другите заинтересовани се присъединяват. Основните резултати от дискусията се записват на „хартиената масичка“.

След 20 до 30 минути участниците преминават към друга маса. Само тематичният покровител остава и информира новопристигналите за напредъка на дискусията до момента. Като цяло, участниците вземат участие в три кръга на разговорите. След това на всяка маса се събират най-важните резултати и се споделят и разискват в пленарен формат.

- **Кога и за кого е подходящ?** – За групи, в които участниците желаят да предприемат конкретни действия по даден проблем и искат да получат подкрепа от други хора. Чрез метода инициаторите/тематичните покровители получават консултации по своята тема в неформална среда от други участници.
- **Брой участници:** Средни до големи групи.
- **Постижим резултат:** Синтезирана информация от различните гледни точки по дадена тема/даден проблем.
- **Цена:** Ниска.
- **Област на приложение:** Локално, регионално ниво.
- **Времево усилие:** Ниско, средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Проект „Trans-Sec“, Морогоро, Танзания;](#)
 - [Изготвяне на градоустройствения план 2030 на град Айзенщат, Австрия.](#)

3.3.2.3. Количка (Charrette)

- **Начин на провеждане:** Charrette от френски означава „количка“. Този метод предвижда планирането да бъде изнесено в общественото пространство с „количката“. За около 5 последователни дни екип от експерти по дадена тема отварят открит офис в района на планирането. Заинтересованите граждани могат да гледат и

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

да дават идеи. За всеки от дните има публично обявен график, като за всеки ден са определени работните фази на екипа специалисти (например: ден 1 – оценка на съществуващо положение, ден 2 – проектиране, ден 3 – съгласуване с администрацията и т.н.). Обикновено се планира през деня, а вечер има презентации за гражданите. Заинтересованите могат да коментират проектите на специалистите, а коментарите им могат да бъдат взети предвид в следващата работна фаза.

- **Кога и за кого е подходящ?** – За експерти и администрация, които имат желание да направят процеса на планиране публичен и да поканят гражданите да планират заедно с тях. Метода е подходящ за проекти, в които е нужно включването на граждани в кратък период от време. Най-често се използва при създаването на дългосрочни стратегически документи.
- **Брой участници:** Средни до големи групи.
- **Постижим резултат:** Проект, в който е включен приносът на гражданите в началото на процеса по планиране, а след това се изготвят детайлите.
- **Цена:** Средна до висока.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Високо.
- **Примери от практиката:**
 - [Проект „What floats your boat“, Гласгоу, Англия;](#)
 - [Проект „Crystal River Civic Master Plan“, Флорида, САЩ;](#)
 - [План за витализиране на центъра на гр. Тофино, Канада.](#)

3.3.3. СЪТРУДНИЧЕСТВО

3.3.3.1. Работилница на бъдещето

- **Начин на провеждане:** В работилницата на бъдещето участниците се стимулират чрез творческа атмосфера да разработват иновативни и необичайни решения за настоящ проблеми. Процесът започва с анализ на текущата ситуация и идентифициране на проблема. В следващата фаза (утопия) участниците разработват и разглеждат креативни идеи и предложения, които в началото може да са утопични и да пренебрегват практическите ограничения. В последствие предложенията се структурират и проверяват за тяхната осъществимост, договаря се как да се процедира и се разработват решения, приложими в практиката.
- **Кога и за кого е подходящ?** – Методът е подходящ за началото на процеси за участие на гражданите, при които вече има зададен конкретен проблем, засягащ пряко хората.
- **Брой участници:** Средни групи.
- **Постижим резултат:** Реални решения на конкретен проблем.
- **Цена:** Ниска.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Средно.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Примери от практиката:**
 - [Проект „Планета Вайтсброн“, община Вайтсброн, Германия;](#)
 - [Конкурс „Аз раста патриот“, Областна администрация Смолян.](#)

3.3.3.2. Гражданско събрание

- **Начин на провеждане:** Гражданските събрания са инструмент за консултиране на политически решения. Те се разглеждат като форма на участваща и делиберативна демокрация, като допълнение към представителната демокрация. Основните участници са случайно избрани граждани, които за дълъг период от време (най-често няколко седмици до месеци) интензивно разглеждат сложна и обществено спорна тема и изготвят препоръки за политическите решения. Създаването на Граждански съвет се осъществява често, но не задължително, по решение на местната власт. Нерядко обаче предшества съответно решение и натиск от гражданското общество. Нужно е предварително да се определи работното задание (обикновено във формата на ясно дефиниран въпрос, на който участващите граждани трябва да се съветват и да разработват решения), да се определи какво ще се случи с резултатите, да се определят броя граждани, критериите, по които тези граждани трябва да бъдат представителни за цялото население; случайно избиране на тези граждани посредством жребий. Нужни са още концепция, планиране на „процедурата“ (дати, мониторинг, избор на методи, възможни подтеми и участие на експерти), организационна подготовка, създаване на съпътстващи органи, като научно съпровождащ орган и включване на други заинтересовани страни. Обикновено има няколко заседания, провеждани в рамките на няколко месеца. Това може да бъдат редовни кратки (онлайн) заседания или дори цели работни уикенди. По време на първите заседания е важно, участващите граждани да се опознаят помежду си, да разберат своята роля и работната си задача. При необходимост се планират или приспособяват темите на отделните заседания, като се канят експерти, въз основа на желанията и обратната връзка от участващите граждани. Предоставят се съответните факти и контекстуална информация относно началната тема. Експерти (най-често учени и специалисти от администрацията, но също и пряко засегнати страни) са на разположение за мнения, въпроси и обмен на информация. След това гражданите разработват препоръки за действие, които приемат заедно. При тази стъпка биват придружени от професионален екип модератори. Заседанията се организират методично съответно на изискванията и обикновено включват комбинация от методи - мнения, пленарни дискусии и работа в малки групи. За да се предостави възможност за дълбоки дискусии и да се гарантира баланс на участието, обикновено съдържанието на дискусиите и разработването на препоръки за действие се провежда, основно в малки групи. Понякога по време на процеса се консултира широката общественост, за да може да се посочи мнението в обществото или да се оцени по-добре приемането на спорни теми и препоръки. Формулираните и приети препоръки се обобщават в доклад и се предават на предварително определения орган. Той преглежда резултатите и действа както е определено – обсъждане на препоръките на общински съвет, решение за това, кое ще бъде реализирано, преработено или отхвърлено, включително последващо изпълнение; или провеждане на местен референдум относно препоръките на Гражданското събрание и т.н.
- **Кога и за кого е подходящ?** – Методът е подходящ за наболели в обществото спорни/противоречиви проблеми.

- **Брой участници:** Средни до големи групи.
- **Постижим резултат:** Активно участие на гражданското общество в процесите на планиране и включването им в представителната демокрация.
- **Цена:** Висока.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Високо.
- **Примери от практиката:**
 - [Обществен съвет – Кърджали;](#)
 - [Областен младежки съвет – Ловеч;](#)
 - [The Ostbelgien Model, Белгия.](#)

3.3.3.3. Конференция с отворен код (Open Space Conference)

- **Начин на провеждане:** Организира се около една водеща тема (пример - Транспортна свързаност на населеното място). В рамките на тази тема участниците могат да избират подтеми, с които желаят да работят. В началото се отваря „пазарна площадка“, на която всеки може да предложи подтема, която желае да обсъжда с други. На всяка тема се определя място и час, а в последствие заинтересованите се събират там, за да започнат обсъждането. Малките групи работят самостоятелно без модератор и обобщават резултатите в края на сесията. Участниците могат да сменят групите по време на дискусиите. Целта е да допринесат там, където са мотивирани най-много. Дискусионният кръг продължава около 1 час. В заключение се представят резултатите от всички малки групи в пленарен формат. Конференцията с отворен код поставя акцент върху самоорганизацията и абсолютното доброволческо участие. Целта е да се подкрепят иновативността и креативността на гражданите. Определени са само структурата и графикът, а съдържанието определят участниците.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За групи, които вече имат опит в гражданско участие, както и за такива които оценяват самостоятелната работа без стриктни насоки. За стартиране на процес на участие, създаване на мотивация и формиране на теми или работни групи, които да обединят хора с общи интереси в неформална атмосфера, както и да осигурят възможност за обмен на мнения между граждани и експерти.
- **Брой участници:** Средни до големи групи.
- **Постижим резултат:** Добиване на разнообразни познания по избраните от участниците теми, получаване на предложения за конкретни мерки и увеличаваща се мотивация за продължаване на работата по темите.
- **Цена:** Средна до висока.
- **Област на приложение:** Регионално, национално, международно ниво.
- **Времево усилие:** Ниско, средно, високо.
- **Примери от практиката:**
 - [Годишна конференция с отворен код, Масачузетс, САЩ;](#)

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- [Международна конференция „Metropolitan open space“](#) (провежда се всяка година в различни държави и с различни участници).

3.3.4. КОЛАБОРАЦИЯ

3.3.4.1. Консенсусна конференция

- **Начин на провеждане:** Принципът на консенсуса е подкрепяща техника за вземане на решения. В група, която има обща цел, се търси решение, срещу което никой от членовете на групата да няма сериозно и обосновано възражение. Това означава, че решението трябва да попадне в „приемливата зона“ на всички участници и че всички участници трябва да се съгласят с него, т.е. да постигнат консенсус (което в практиката често е трудно и продължително). Всички участници имат равни възможности за влияние. Първо се уточнява съответната информация по темата в групата. След това всички членове на групата изразяват мнението си. Следва кръг за вземане на решение: медиаторът прави предложение за решение, което възможно най-много отразява аспектите, обсъдени в предходната дискусия. Той/тя пита дали някой в групата има сериозно възражение по отношение на това предложение за решение. В случай че има участник с възражение, то следва той да го обоснове. След това групата търси ново решение, което да отчита това възражение. Така предложението за решение се изчиства и се подобрява. За адаптираното предложение отново се пита за сериозни възражения. Ако няма повече сериозни възражения, е намерено общото решение. Всички участници индивидуално решават дали да приемат възраженията си за сериозни или решението попада в техния толерансен диапазон, т.е. „да се живее с това“.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За вземане на решения в малки групи (до около 10 души), които се приемат от всички членове на групата.
- **Брой участници:** Малки групи.
- **Постижим резултат:** Вземане на решение, което е в толерансната зона на всички участници и срещу което няма сериозни възражения.
- **Цена:** Ниска
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Ниско до средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Гражданска конференция в Крамзах, Тирол;](#)
 - [Обществен съвет по консултиране на заинтересованите страни на територията на Община Маджарово.](#)

3.3.4.2. Шест мислещи шапки

- **Начин на провеждане:** Методът „Шест мислещи шапки“ е изобретение на малтийския автор и психолог Едуард де Боно, известен като създател на концепцията за „латерално мислене“. Методът намира широко приложение в много области и се прилага успешно в бизнес средите на едни от най-големите световни компании. „Шест мислещи шапки“ се използва за брейнсторминг, справяне с проблеми и вземане на решения, като помага определен въпрос да се разгледа от шест различни

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

гледни точки. Това е полезно и се прави с цел да се прецени ситуацията по балансиран начин и да се вземе най-доброто решение. В основата си, методът на шестте шапки е обикновено групово обсъждане, обогатено с аспекти на ролева игра. Темата, която трябва да се обсъди, се разглежда през пет различни перспективи. Цветните шапки се слагат една след друга. Всяка от тях представлява определен начин на мислене:

- Бялата шапка представлява доказаните факти, данни и информация. Мислещият в бяло се стреми да бъде колкото се може по-неутрален и обективен при търсенето или предоставянето на информацията. Бялото (отсъствието на цвят) е индикатор на неутралност. Когато е нужна „бялата шапка“, обсъждането е на същественото ниво;
- Червената шапка е мисленето в сферата на ирационалното, на интуитивното, т.е. на база на събран опит от миналото, но без достатъчно информация и факти. Когато участниците носят червената шапка, в дискусиата влизат емоции. Червената шапка легитимира чувствата и усещането като важна част от мисленето и позволява на мислещия да изследва вътрешното усещане на другите, като ги помоли за тяхното „червено“ становище;
- Черната шапка осветява всички възможни негативни аспекти на темата. Мислещият с черна шапка обяснява защо едно нещо няма да работи. От него се очаква да изтъкне рисковете, опасностите, потенциалните проблеми, както и недостатъците на даден проект. Мисленето на черната шапка не е спор и никога не бива да бъде възприемано по този начин, а е обективен опит да се нанесат върху картата съответните негативни елементи. Мисленето на черната шапка може да оцени една идея с оглед на миналото, за да се види доколко тя съответства на това, което е известно;
- Жълтата шапка представлява точно обратното – логическото-позитивно мислене. Жълтото, като символ на слънцето, е повод за оптимизъм, за проактивност, за надежда в бъдещето. На база на логиката, носителите на жълтата шапка вземат решения кои възможности и алтернативи за работа са перспективни. При тях акцентът в мисленето е към позитивното, към конструктивното, към възможните положителни резултати;
- Зелената шапка е шапката на [креативността и творческото мислене](#). Хората, които слагат зелени шапки са хора, които търсят нови идеи, опитват се да откриват нови възможности, използват методи за насърчаване на креативността като „[мозъчна](#) атака“, търсят нови алтернативи;
- Синята шапка не добавя допълнителни съдържателни точки, а поставя подредба, оценка и сортиране на предишните аргументи, така че да се достигне до заключителна оценка на темата. Т.е. тя може да бъде носена от модератора през целия процес. Синята шапка е онзи начин на мислене и поведение, при който ситуацията се контролира според обстоятелствата. Ако дискусиите в един екип например стигат до задънена улица или е налице [групово единомислие](#), човекът със синя шапка ще е този, който ще насочи хората към кратка „[мозъчна](#) атака“ сесия (зелена шапка), към събиране на повече информация (бяла шапка) и т.н.

Чрез използването на шапките дискусиата придобива ясна структура, а освен това могат да бъдат изразени спорни/противоречиви мисли и идеи, без това да изисква от предлагащата личност да се оправдава. Участниците могат винаги да се позовават на съответната роля. Това намалява потенциала за конфликти. Методът

www.eufunds.bg

позволява в една групова дискусия да намерят място множество начини на мислене, без да доминира обичайното или типично мислене, присъщо за групата. Шестте мислещи шапки включват мислене, основано на факти, но също така и на чувства, на критика, на оптимизъм, на творчество.

- **Кога и за кого е подходящ?** – Методът е особено подходящ за сложни въпроси, като търсене на решения на сложен/спорен проблем. В бизнеса се използва често при срещи на борда на директорите, а в рамките на пространственото планиране е често прилаган на срещите на фокус групи, които трябва да вземат общо отношение/решение по даден въпрос. Откритията и умозаклученията, до които може да се достигне с помощта на шестте мислещи шапки, правят този метод полезен инструмент в ръцете на ръководители, които търсят начини да повишат качеството на вземане на решения по време на различни групови или екипни срещи.
- **Брой участници:** Малки групи.
- **Постижим резултат:** Получаване на едно по-задълбочено разбиране на даден проблем; постигане на добра екипна работа; изграждане на общо комуникационно ниво за креативно решаване на проблеми; опознаване на членовете на екипа.
- **Цена:** Ниска
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Ниско до средно.
- **Примери от практиката:** В практиката методът често се използва на вътрешно ниво и не са известни конкретни примери. Множество големи компании като IBM, Shell, Microsoft и Facebook, както и администрацията на градовете Виена и Грац (Австрия), Брисбън (Австралия), Кейптаун (Южна Африка) и др. споделят, че използват метода често в работните си срещи.

3.3.4.3. Планираща клетка

- **Начин на провеждане:** Създава се група от около 25 случайно избрани граждани, които за три-четири дни изработват препоръки в групи по съществуващ въпрос. Всеки ден се разглеждат по няколко теми. Резултатите от техните обсъждания се обобщават като препоръки в така наречения граждански доклад и се предоставят на отговорните институции като основа за консултиране. В планиращата клетка се срещат хора с различни знания, социален статус и мнения. За да се увеличи разнообразието на изразените мнения, обикновено работят няколко планиращи клетки паралелно върху една и съща тема. При своите обсъждания участниците са подкрепяни от модератор. Информацията, необходима за разработването на препоръките, се получава в началото на всяка тематична работна среща от експерти и представители на съответната местна власт. След това участниците обсъждат детайлно проблемите в пет немодерирани малки групи от по петима души и търсят общи препоръки. При оценките на гражданите, експертите и представителите на администрацията не присъстват. Постоянно сменящите се малки групи гарантират честни разговорни ситуации, в които е трудно формирането на водещо мнение. Последният ден се използва за обобщаване на резултатите от предходните дни и формулиране на финални препоръки в гражданския доклад и предаването му на съответния изпълнителен орган.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Кога и за кого е подходящ?** – За започване на дискусия, съвместно планиране и разработване на стратегически документи, анализ на проблеми, изявяване на мнения, активиране на гражданско участие.
- **Брой участници:** Средни групи.
- **Постижим резултат:** Детайлно разработени препоръки към местната власт.
- **Цена:** Ниска.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Мрежа от водени от гражданите общностни центрове, Гданск, Полша;](#)
 - [Проект „Newham Local Plan Review“, квартал Нюхам, Лондон.](#)

3.3.5. ДАВАНЕ НА ПЪЛНОМОЩИЯ (EMPOWERMENT)

3.3.5.1. Стратегическа промяна в реално време (Real Time Strategic Change - RTSC)

- **Начин на провеждане:** RTSC е метод, при който се организират стратегически конференции с голяма група хора. При RTSC хората започват да създават желаното „бъдеще“ в реално време. Едновременно с реализацията на части от даден план, продължават да се развиват други. Психологически методът използва напрежението между планирането на бъдещето и мисленето сякаш вече човек е в бъдещето. Класическата конференция по RTSC се състои от три части: първата част е „разбуждащата“: стратегията се представя, като организаторите излагат мотивите си за желаната промяна на база текущата ситуация и описват положението към което се стремят; втората част е идентификацията с целевото положение: в работни групи участниците формулират целите и начините за прилагане на промяната в техните области, въз основа на стратегически насоки; в третата част се извеждат общи първи стъпки за изпълнението, като свързват и координират произтичащите от тях последици. По време на конференцията по RTSC се работи едновременно на много различни нива, което позволява да се разглеждат различни елементи, цели, стойности, норми, взаимоотношения и мерки, които активно или пасивно да се приложат. Изпълнението започва веднага, като планирането и прилагането на конкретни мерки се извършва директно и продължава на всички нива след конференцията. RTSC използва изцяло потенциала на участниците, като те се задължават и поемат отговорност. Модераторът на такава конференция трябва да има опит в моделирането на големи групи, възприемчивост към груповите динамики, за да запази темата във фокус при различните перспективи на участниците, но и да има дълбоки познания в системната самоорганизация на големи групи.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За ефективна и бърза работа по наложителни проблеми в обществото; участници в RTSC са както граждани, така и експерти, администрация, специалисти от всички области, имащи отношение към дадения проблем.
- **Брой участници:** Големи групи.

- **Постижим резултат:** Бърза и устойчива промяна, чието изпълнение е постигнато на базата на обществено съгласуване, а отговорността за него се носи от всички участници.
- **Цена:** Висока.
- **Област на приложение:** Локално и регионално ниво.
- **Времево усилие:** Високо.
- **Примери от практиката:**
 - [Интегрирана концепция за пространствено развитие, Регион Хеселберг \(Германия, Швейцария\).](#)

3.3.5.2. Признателно запитване (Appreciative Inquiry)

- **Начин на провеждане:** Методът цели да се фокусира върху положителните аспекти, които вече съществуват в общността и функционират добре – т.е. да се изследват по похвален начин. На базата на това се развиват цели и мерки. Процесът се състои от четири фази:
 - Във Фаза 1 участниците (по двойки или тройки) обменят информация за техните положителни преживявания, свързани с общността, например отговарят на въпроса защо живеят тук, в тази общност; защо е възможно определено положително развитие или успех и други.
 - Във Фаза 2 участниците развиват визии за желаното бъдеще на общността с креативни методи (картини, колажи, скици и т.н.). Създават се идеи за „идеалното“ изображение на общността.
 - Във Фаза 3 участниците формулират конкретни, реалистични цели („описания на бъдещето“) за следващите години, изхождащи от визиите.
 - Във Фаза 4 участниците планират мерки, за това как могат да се постигнат целите. Тук могат да се образуват работни групи за осъществяването на мерките. Методът се основава на предположението, че общността се развива в посока, където гражданите насочват вниманието си - в този случай - към положителното.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За да се генерира енергия за общи действия още в началото на процеса за участие; за да се стимулира положително настроение и самочувствие (можем да постигнем много заедно в нашата общност); за да се инициира културна промяна: от оплаквания към развитие на вече наличните сили на общността.
- **Брой участници:** Малки, средни, големи групи.
- **Постижим резултат:** Този метод помага да се разпространи и укрепи положителното в дадена сфера или дадена община. Могат да бъдат формулирани цели и конкретни мерки за осъществяването им. Изрично не става дума за анализ на проблемите или отрицателните аспекти, а за генериране на повече положителни аспекти.
- **Цена:** Средна до висока.
- **Област на приложение:** Локално и регионално ниво.
- **Времево усилие:** Средно до високо.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Примери от практиката:**

- [Проект на ЕС „Learning Village“, Дорнбирн, Австрия;](#)
- [Общностни партньорства за устойчиво управление на ресурсите \(COMPASS II\), Република Малави, Африка.](#)

3.3.5.3. Планиране за реалността (Planning for Real)

- **Начин на провеждане:** „Планиране за реалността“ е активиращ метод за участие, с който бързо и директно може да се получи информация за текущата ситуация в дадена община/квартал. Чрез прилагане на метода се цели да се подобри комуникацията между жителите. Заедно с експерти по планиране и други заинтересовани групи се подпомага активирането на потенциала за самопомощ на дадена територия. Основният принцип на метода е разглеждането на дадена територия върху триизмерен модел. Чрез разговори с граждани, провеждащи се на различни места, се обсъждат съществуващите проблеми и идеи за подобрения, както и собствените възможности за участие и сътрудничество. Високото ниво на използване на невербални средства позволява на почти всички групи жители да участват в процеса. Методът може да се раздели на следните три фази:
 - В първата фаза жителите на съответното място създават голям, прост и преносим модел/план на техния жилищен квартал, като трябва да се стимулират възможно най-много групи жители да участват в проекта още в тази фаза. Организаторите на проекта могат да посетят съществуващите групи по време на техните срещи и да изработят части от модела заедно с тях. Фазата на изграждане на модела обикновено продължава няколко седмици и се провежда в различни часове.
 - Във втората фаза моделът се излага за продължителен период от време (около три седмици) на различни места (площади, заведения, места за срещи, спирки и т.н.). Жителите се срещат и общуват помежду си, обсъждайки желанията си за промени в техния квартал.
 - Незабавно след втората фаза се провежда открито за всички финалното събитие. На него моделът остава в центъра на вниманието. Първоначално участниците могат да отбележат своите искания за промяна (например на цветни картички). След това, исканията се оценяват за спешност и възможност за изпълнение. В план за действие се описват отговорностите и уменията на всички участници. Целта е да се създадат работни групи, които да продължават да се срещат и да се грижат за изпълнението на идеите. Следователно, финалното събитие е също така стартово събитие за конкретизирането и изпълнението на идеите. За подкрепа на гражданите следва да присъстват експерти и представители на местната власт на събитието. Изпълнението се осъществява на принципа „малко и бързо“.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За всички жители на квартал или обект на планиране. С този метод на участие, който е изцяло насочен към практическата работа (изграждане на модел) и комуникацията в ежедневието (разговори при модела) с различни групи на различни равнища, могат да участват групи от хора, които обикновено не участват в планирането и процесите на вземане на решения. С метода могат да бъдат включени и деца в процесите на планиране.
- **Брой участници:** Големи групи.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Постижим резултат:** „Планиране за реалността“ може да послужи като добър старт в дългосрочен процес на планиране и участие. Граждани, които нямат опит в участията или са резервирани, може да бъдат по-лесно мотивирани да участват в процеса на оформяне на своя квартал, благодарение на този ежедневен, насочен и достъпен метод. Чрез този метод гражданите се включват в оценката на настоящото състояние и в изготвянето на идеи относно развитието на техните жилищни райони. В каква степен те могат да повлияят на решенията, зависи от откритостта на вземащите решения и от нивото на активиране на гражданите. Освен това, методът може да насърчи самоорганизацията и комуникацията в квартала.
- **Цена:** Средна до висока.
- **Област на приложение:** Локално ниво.
- **Времево усилие:** Средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Проект „Geb Goes On – Младите планират техният квартал“, Нюрнберг, Германия.](#)
 - [Градски план на гр. Першор, Англия.](#)

3.3.5.4. Градска игра

- **Начин на провеждане:** Градската игра на общността е вид настолна игра за 4 до 8 души. Целта е да се разработи устойчива за бъдещето общност, като има две възможности за избор: вариант „растяща общност“ или вариант „намаляваща общност/население“. В играта участниците поемат различни роли - кмет, главен архитект, директор строителен контрол, възрастен гражданин, работещ, младеж и т.н. Заедно те оформят своята общност на игралната дъска, като строят сгради, улици, велоалеи, зони за отдих и много други. Дискутират и обсъждат какви промени могат да се направят. Може да се играе от големи групи на няколко игрални дъски (маси) едновременно. Ефективно е да се използват реални планове на общините. В края на играта участниците заедно разработват общо послание на общността и обосновават тези за бъдещето от гледната точка на приетите роли, изтъквайки особено устойчивите предложения.
- **Кога и за кого е подходящ?** – За групи, в които организаторите желаят по игрален и забавен начин да „планират в перспектива“ и да включат в процеса граждани. Гражданите от своя страна (в новата игрална роля), излизайки от абстрактна тема, по креативен начин конкретизират вижданията си за бъдещето, но и дават своеобразна оценка на местната власт. Методът е подходящ за събиране на предложения при планиране на нов квартал или преустройство на дадена свободна площ.
- **Брой участници:** Малки до средни групи.
- **Постижим резултат:** Идеи за конкретно планиране на дадено пространство; повишаване нивото на осъзнаване на гражданите за ролята и отговорността на класическите участници в процесите на планиране (експерти, местна власт).
- **Цена:** Ниска до средна.
- **Област на приложение:** Локално ниво.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Времево усилие:** Средно.
- **Примери от практиката:**
 - [Ден на отворените врати, община Сърница;](#)
 - [Младежки парламент, град Меминген, Германия.](#)

3.4. ФАКТОРИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА ПРОЦЕСИТЕ ПО ПАРТНЬОРСТВО

За да бъде ефективен методът на въвличане на заинтересованите страни в процесите на партньорство и да донесе резултати, които могат да бъдат приложени в пространственото и стратегическото планиране, важна роля играе подготовката. Важните фактори, влияещи върху целия процес, се разделят смислено в 4 категории:

3.4.1. ФАКТОРИ ЗА ЕФЕКТИВЕН ПРОЦЕС

- **Справедливост** – Факторът на справедливостта се отнася до балансирането на съществуващите дисбаланси в отношенията между административните органи, организирани групи по интереси, експерти и широката общественост. Балансът зависи пряко от няколко правила в процесите на участие. Първото от тях е равнопоставеността – всички заинтересовани страни трябва да са равнопоставени (всеки има само един глас) и да имат възможност да вземат отношение. Никой не трябва да бъде предпочитан, т.е. участници в лидерски позиции или доминиращи представители трябва да имат право да участват точно толкова, колкото всички останали. Трябва да съществува възможност за „тайно гласуване“. Идеята за тайно гласуване произлиза от формалните процеси като избори, референдуми и други. Тук става въпрос за това, че публичното гласуване директно влияе на честността на процеса и води до социален натиск за авто-цензура. За да могат всички участници да се включат активно, дискусията трябва да се провежда на едно и също ниво. Важен фактор за това е компетентността по конкретната тема, която трябва да е уравнена за всички участници още в началото на процеса. Последният под-фактор, дефиниращ справедливостта, е подходяща медиация (модериране). Всеки процес на участие в някаква форма има модератор. Модераторите трябва да имат способността да слушат и да внимават за това, дали всички индивидуални интереси в групата са включени в дискусията.
- **Прозрачност** – За да се повиши качеството на участие на заинтересованите страни, процесите трябва да бъдат прозрачни и разбираеми. Така населението ще бъде осведомено за стратегическото и пространствено планиране в своята община/регион и ще може да се ангажира с проблеми, свързани с вземането на решения на по-високо ниво. Най-големият фактор за създаването на прозрачно участие в процесите е редовната информация относно текущите процеси и взетите решения. Тази информация трябва да бъде на разположение по всяко време както за участващите, така и за тези, които не участват в конкретния процес. Прозрачност се изисква и от участниците, чиято ценностна ориентация и личностни интереси трябва да се формулират предварително или в началото на процеса.
- **Ранно и итеративно (повтарящо се) участие** – Първата фаза на процеса на участие е най-важната. В тази фаза се дефинират проблемите, определят се целите, определят се опциите и в много случаи предварително се дефинира конкретното решение. Поради това е необходимо участието на всички заинтересовани страни и техния принос, особено в началната фаза. Населението трябва да бъде включено още при

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

определянето на най-високите цели. Това обаче е проблематично в практиката, тъй като в тази фаза рядко има интерес за участие. Колкото по-рано всички заинтересовани страни са интегрирани в процеса, толкова по-малко е необходимо той да се повтаря често. Много е трудно да се изгради процес, който да е итеративен, но е необходимо, особено когато нови засегнати/заинтересовани страни биват въввлечени в по-късна фаза на процеса. Най-голямото предимство на итеративните процеси е вземането предвид на резултатите от предходния процес при следващия.

- **Съвместно определяне на процедурните правила** - Този фактор има за цел изискването за обща процедурна рационалност при решаване на конфликти в процеса на участие. Методът и процесът на процедурата, както и всички правила за вземане на решения, следва да бъдат определени заедно със засегнатите страни. Спектърът на такива решения е много широк и зависи от процедурата и от решенията на модератора, продължителността на процеса и правилата за комуникация до принципите на съгласието и гъвкавостта.
- **Институционална интеграция** - В процеси, в които централна тема са политически решения, участват множество заинтересовани страни и поради това възниква силен натиск върху продължителността и действията в самия процес. Под институционално интегрирана процедура се разбира практически приложим процес, който позволява на институциите да се интегрират в по-висши решителни процеси от гледна точка на организацията и структурата. Тази практическа приложимост е особено важна, когато участниците не са специалисти и трябва да се информират предварително. В този случай процесът следва да бъде вграден в неспециализирана структура. Структурирането на процеса следва да бъде предварително определено, за да се осигурят всички необходими механизми и да се улесни процесът на вземане на решения.

3.4.1. ФАКТОРИ ЗА ЕФЕКТИВЕН ИЗБОР НА УЧАСТНИЦИ

- **Баланс между различните участници (пол, възраст и др.)** – Често още при избирането на подходящ метод се отнема възможността на някои групи (деца, младежи, възрастно население) да участват в процеса. Тяхното интегриране е съществено, когато те също са заинтересовани страни по дадена тема. В тези случаи оптимално решение е, да се прилагат алтернативни методи, които да са на достъпен за дадената група хора език. В конвенционалните процеси също е важно да има баланс между участниците с цел получаването на реална информация. Този фактор често се използва при статистически извадки.
- **Баланс между участници с различно социално положение** – Един много важен фактор е да се гарантира равен достъп за всички социални слоеве до процеса на участие. Традиционните процеси на участие са методологически така организирани, че интересите на социално по-ниските слоеве се пренебрегват. Един от проблемите е, че средните и по-високи социални слоеве имат по-голям интерес към участие и често са прекалено представени в процесите. За да бъде успешна, организаторите на процесите по партньорство трябва да гарантират, че няма да се появи доминиране от страна на социално по-високите слоеве. Една възможност за мотивиране на социално по-ниските слоеве е да се предложат компенсационни мерки. Тези мерки не трябва да повишават статуса на участващите от тази група, а само да им дадат по-добри възможности за достъп.

- **Баланс между конфликтни и неконфликтни интереси** – Тук отново става дума за групи от население, които имат затруднения да участват във всички конвенционални процедури в сравнение с организиранияте групи. Тези групи от население, които не могат да се конфронтират с конфликти, често страдат от липса на интерес към участие в процесите на участие. Тези процеси трябва да бъдат достъпни за всички, независимо от социален статус, възраст, доход и т.н. Затова е толкова важно да се гарантират равни възможности за участие в процесите на планиране.
- **Баланс между краткосрочни и дългосрочни интереси** – В конвенционалните процеси на участие съществува неравенство между обектните и независимите интереси. Този ефект води до пренебрегване на общи и дългосрочни интереси, като например тези на засегнати страни, които (все още) не могат да участват в процеса (хора с увреждания, бъдещите поколения и други). В практиката, шансовете за достъп на дългосрочните интереси в процесите са по-ниски. Този фактор е един от най-важните в пространственото и стратегическо планиране, тъй като планираното днес, остава и за бъдещите поколения. В един успешен процес, трябва при всяко решение да се обмисля евентуалното му отражение на дългосрочна основа и влиянието му не само върху околната среда, а и върху социалната такава.
- **Възможности за учене** – За да бъде един процес смислен и кооперативен, участниците и институциите трябва да бъдат готови да преговарят. Това означава, че трябва да са убедени, че тяхното участие ще доведе до резултат, желан от всички. Освен готовността, трябва да се осигури взаимно уважение към аргументите на участниците. Това може да се документира и приема по време на процеса. Само с открита, уважителна и разбираща комуникация може да се постигне конструктивно сътрудничество. Атмосферата между участниците и управлението на диалога трябва да допринася за добиването на нови знания.
- **Мотивация на участниците** – Всички участници трябва да имат необходимата мотивация за участие. В практиката такава често е налице, тъй като обикновено става въпрос за доброволно участие. Важен фактор за мотивацията на участниците е личната заинтересованост. Целта на организаторите е да се максимизира броят на достигнатите и заинтересованите лица. Нужно е предварително проучване, което да изследва интереса и да осведоми потенциални участници.
- **Компетентност на участниците** – При процесите на участие нерядко става въпрос за вземане на решения за конкретни технически проекти, които взаимодействат с околната среда. При недостатъчна компетентност на участниците винаги съществува риск да се вземат неправилни и неефективни решения, които могат да доведат до високи последващи разходи. За постигането на компетентен и успешен процес е от решаващо значение на участниците да бъде предоставена специализирана информация (доколкото е нужно) още в първоначалната фаза на процеса.

3.4.2. ФАКТОРИ ЗА ЕФЕКТИВНО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ

- **Пряка и разбираема информация и открито разрешаване на конфликтите** – За да може да се изгради доверие и да се създаде основен консенсус между заинтересованите страни в процеса на планиране, още в началото трябва да има стремеж към открито решаване на конфликти. При конвенционалните методи на участие в процеса често от администрацията се задържа важна информация, което е предпоставка за липса на интерес за участие. Ако проблемите с планирането се изразят на език, достъпен за всички, отворен и директен, се подобрява обратната

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

информация и следователно се увеличава интересът за участие. При тази политика на информация обаче съществува опасността от учестени конфликти по време на процеса. Затова е важно органите да имат стратегия за управление на конфликти. Друг важен елемент е избирането на подходящи методи за посредничество с цел достигане до по-голям брой засегнати и заинтересовани лица. Трябва да се създаде разнообразие от методите на предоставяне на информация (телевизия, радио, интернет, социални мрежи и други медии), както и лични разговори, панелни дискусии и информационни събития. Не само количеството, но и качеството на предоставената информация е от особено значение. Много важно е информацията в различните медии да не си противоречи.

3.4.3. ФАКТОРИ ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТА ОТ ПРОЦЕСА

- **Преобразуване на конфликтите с нулева стойност в конфликти с положителна стойност** – Този фактор се изследва, за да се установи дали при конфликти може да се постигне така наречена „Win-Win-ситуация“ (двойно печеливша ситуация), при която всички засегнати страни могат да извлекат някаква полза за себе си. Този фактор е важен, когато има няколко различни позиции и се установи, че при решението за конкретно планиране идеи и желания на конкретен участник не са били реализирани. Това не означава автоматично неуспех на процеса, но е предпоставка за проучване на удовлетвореността на засегнатите страни. В практиката това се постига с помощта на изследователски методи, като например качествени интервюта или анкети.
- **Сигурност на очакването** – Резултатите от процесите на участие нямат задължителен характер и не заменят компетентните политически органи и институции. Въпреки това, за да се постигне доверие в процеса на участие, е необходимо да се гарантира сигурност на очакванията от самото начало. Това означава, че участниците трябва да бъдат информирани още в началото на процеса в каква степен резултатите от участието им могат да бъдат официално формализирани.

Предложените фактори могат от една страна да се използват при подготовката на процесите по партньорство, а от друга да служат като критерии при самооценката на вече състояли се процеси.

4. ПРАКТИЧЕСКИ НАСОКИ ЗА РАЗРАБОТВАНЕ НА КОМУНИКАЦИОННА СТРАТЕГИЯ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПИРО, ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ОБРАТНА ВРЪЗКА

4.1. ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданското участие в процеса на вземане на решения от органите на местното самоуправление е основен принцип на демокрацията, който оказва положителен ефект върху развитието на икономиката, опазването на околната среда и качеството на живот в общността. Участието на местните общности може да помогне за избягване на конфликти и по този начин да допринесе за ефективността на взетите решенията. Ето защо активното включване на всички заинтересовани страни в процесите на планиране, разработване и отчитане на ПИРО има съществено значение за устойчивото развитие на общината. Участието на гражданите допринася за вземането на решения от местните власти, които са в интерес на всички заинтересовани страни.

Комуникационната стратегия при изпълнение на ПИРО се разработва за подобряване на механизма за обратна връзка и други ползи в процеса на партньорство между представителите на общинската администрация и заинтересованите страни от местната общност, за определяне на целевите групи и основните акценти при взаимодействието с тях.

4.2. СЪЩНОСТ, ОБХВАТ И ЦЕЛ

Комуникационната стратегия е документ, чрез който се регламентират начините за обмен на информация, свързана с разработването, изпълнението и отчитането на ПИРО. Тя служи за стандартизиране на процеса на взаимодействие с целевите групи. Стратегията очертава ролите и отговорностите на ключовите заинтересовани страни и представя различните форми на ефективна комуникация с гражданското общество.

Обхватът на комуникационната стратегия е регламентиран от периода на действие на плана за интегрирано развитие, времето за неговата подготовка и последващо отчитане на изпълнението му и оценка на постигнатите резултати.

Целта на комуникационната стратегия е да гарантира, че представителите на общинската администрация и местното самоуправление комуникират по ефективен, стандартизиран и координиран начин със структурите на гражданското общество и бизнеса, което повишава общественото доверие у гражданите и заинтересованите страни, и формира необходимата подкрепа за реализацията на ПИРО.

Активното включване на заинтересованите страни повишава тяхното разбиране за цялостния процес при разработването на ПИРО и допринася за пълноценната реализация на заложените цели и приоритети. Процесът на осъществяване на комуникация, следва да бъде:

- Приобщаващ (обхваща всички заинтересовани страни);
- Открит и прозрачен (разбран от заинтересованите страни);
- Безпристрастен;
- Надежден;
- Добровolen.

Комуникацията помага за осигуряване на „работна среда“, където гражданите могат да споделят своите идеи и опасения, да дават обратна връзка и предложения за действие. Чрез комуникацията се достига до по-голям кръг от заинтересовани страни и се разширява обхватът на участниците.

Участието, подходът на заинтересованите страни към изготвянето на политики и тяхното прилагане, използването на публични и частни ресурси, както и използването на общи знания и умения в развитието на обществото са предпоставки за устойчиво развитие.

4.3. ЗАДАЧИ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ

За да бъдат постигнати целите на комуникационната стратегия и да се осигури прилагането на принципа за партньорство и сътрудничество, при разработването на ПИРО се изпълняват следните задачи:

Фигура 3: Задачи за изпълняване при разработване на ПИРО



4.4. ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

Ефективното участие на заинтересованите страни включва интегриране на разнообразни видове представители на местната общност и добро разбиране на техните различия и интереси. При идентифициране на заинтересованите страни се търси отговор на следните въпроси:

- Кои са конкретните представители на заинтересованите страни в общината?
- Какво заинтересованите страни искат да постигнат за общината и какви са техните очаквания?
- Целите на ПИРО съвпадат ли с очакванията на заинтересованите страни?

Необходимо е да се обособят категории заинтересовани страни, така че тези групи да могат да бъдат ангажирани самостоятелно, защото нуждите им не винаги могат да бъдат съгласувани. За целите на разработване и прилагане на ПИРО е изготвен списък от заинтересовани страни, който съответства на следните разбирания:

- Съгласно ППЗРР „ПИРО се съгласува със заинтересованите органи и организации, с икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината“;
- Потенциалните бенефициенти по програмите на ЕСИФ и други донорски организации следва да оказват пряко влияние върху разработването на стратегическата част на плана, т.е. бъдещото развитие на общината;
- Потенциалните ползватели на благата, които се очаква да бъдат създадени в резултат на изпълнението на ПИРО, могат да оказват индиректно влияние.

Съгласно горните разбирания, пряко или непряко влияние върху подготовката и реализацията на ПИРО могат да окажат следните лица и групи:

- **Представители на бизнеса, в това число:** еднолични търговци, земеделски производители, кооперации; юридически лица, регистрирани по Търговския закон (микро предприятия, МСП, ключови инвеститори на територията на общината), представители на обединения и сдружения на бизнеса;
- **Представители на структурите на гражданското общество, в това число:** НПО, читалища, спортни клубове, туристически дружества, настоятелства и др., физически лица;
- **Представители на публичната и местната власт, в това число:** областната администрация, общинската администрация, общински съветници, кметове и кметски наместници;
- **Представители на образователни и социални институции, в това число:** училища, детски градини, домове за деца, за възрастни, за хора със специални потребности и др.;
- **Представителите на експлоатационни компании, в това число –** електроразпределителни, ВиК, газоразпределителни, телекомуникационни;
- **Представители на медиите.**

На базата на така определение групи се създава регистър, в който се описват конкретните лица и представляващи. Следва да се подчертае, че в него са поместени само тези групи от заинтересовани лица, които могат да окажат пряко влияние върху процеса на разработване и изпълнение на ПИРО. Регистърът обхваща следните основни групи:

- Експертен екип за разработване на ПИРО;
- НПО и читалища;
- Бизнес;
- Общински съветници;
- Медии;
- Експерти – общинска администрация;
- Кметове на населени места;
- Училища и детски градини;
- Музеи и други културни институции;
- Граждани;

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- Съседни общини - потенциални партньори за интегрирани проекти.

За всяка група се изготвя матрица за попълване на данните за заинтересованата страна/индивид. Матриците са показани в следващите таблици.

Матрицата на работната група се попълва след издаване на заповедта на кмета за сформирание на работна група за подготовка, изготвяне и одобряване на ПИРО. Само лицата, посочени в тази заповед, се записват в матрицата.

Таблица 5. Матрица на членовете на работната група

№	Име и фамилия	Длъжност	Телефон	E-mail
1				

За попълването на матрицата на НПО и читалищата се използват наличните данни за активни НПО на територията на общината, събрани от други публични обсъждания. Използва се информационния портал за НПО в България www.ngobg.info, Търговски регистър и регистър на ЮЛНЦ (www.registryagency.bg), както и лични контакти.

Таблица 6. Матрица на представителите на НПО и читалища

№	Организация	Представяващ	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на бизнес организациите се попълва, използвайки данни от други публични дискусии, Търговски регистър, регистър местни данъци и такси, както и експертните познания на служителите, предоставящи им съответните услуги.

Таблица 7. Матрица на представителите на бизнеса

№	Организация	Представяващ	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на общинските съветници се попълва посредством официалния списък на съветниците в общината.

Таблица 8. Матрица на представителите на Общински съвет

№	Име и фамилия	Телефон	E-mail
1			

Матрицата с медии се попълва на базата на експертен опит, придобит по различни проекти и интернет проучване.

Таблица 9. Матрица на представителите на медиите

№	Организация	Лице за контакт	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на експертите в общинската администрация се изготвя съобразно експертната на служителите в Общинска администрация.

Таблица 10. Матрица на представителите на експертите в общината

№	Име и фамилия	Длъжност	Телефон	E-mail
---	---------------	----------	---------	--------

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

1				
---	--	--	--	--

Матрица на кметове на населени места се попълва съгласно официалните регистри в общината.

Таблица 11. Матрица на кметове и кметски наместници в общината

№	Име и фамилия	Длъжност	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на представителите на училища и детски градини се попълва чрез използването на официалния регистър на МОН, както и поддържаната информация в общината.

Таблица 12. Матрица на представителите на училищата и детските градини

№	Име и фамилия	Длъжност (учебно заведение)	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на представителите на музеи и други културни институции в общината се изготвя, ползвайки официалните регистри на читалищата в България и наличните данни за музеите на територията на общината.

Таблица 13. Матрица на представителите на музеи и други културни институции в общината

№	Име и фамилия	Длъжност (институция)	Телефон	E-mail
1				

Матрицата на гражданите се попълва текущо по време на целия процес на разработване на ПИРО - чрез непосредствено събиране на информация от анкетните проучвания, публични дискусии, както и лични предложения за включване в списъка или волеизявления на съответния човек.

Таблица 14. Матрица на гражданите

№	Име и фамилия	Телефон	E-mail
1			

За попълването на матрицата на съседни общини - потенциални партньори за интегрирани проекти се използват досегашния опит и бъдещите намерения на общинската администрация; наличните данни за активни НПО на територията на съседни общини; информационния портал за НПО в България www.ngobg.info, Търговски регистър и Регистър на ЮЛНЦ (www.registryagency.bg), както и лични контакти.

Таблица 15. Матрица на представителите на съседни общини – потенциални партньори за интегрирани проекти

№	Община	Кмет / Друг представител на общинска администрация, бизнеса и гражданското общество от съседни общини	Телефон	E-mail
1				

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

За успешното взаимодействие между заинтересованите страни, те могат да се групират по интереси, етапи на участие, предпочитани комуникационни канали. Така ще се подобри нивото на тяхното участие и информираност.

Данните са достъпни за всички отдели в Общината и при необходимост могат да предоставят информация на съответните заинтересовани страни.

Таблица 16. Матрица на заинтересованите страни по интереси

Заинтересована страна (Име и фамилия)	Интереси	Ключови интереси и проблеми	Етап на участие	Комуникационен канал

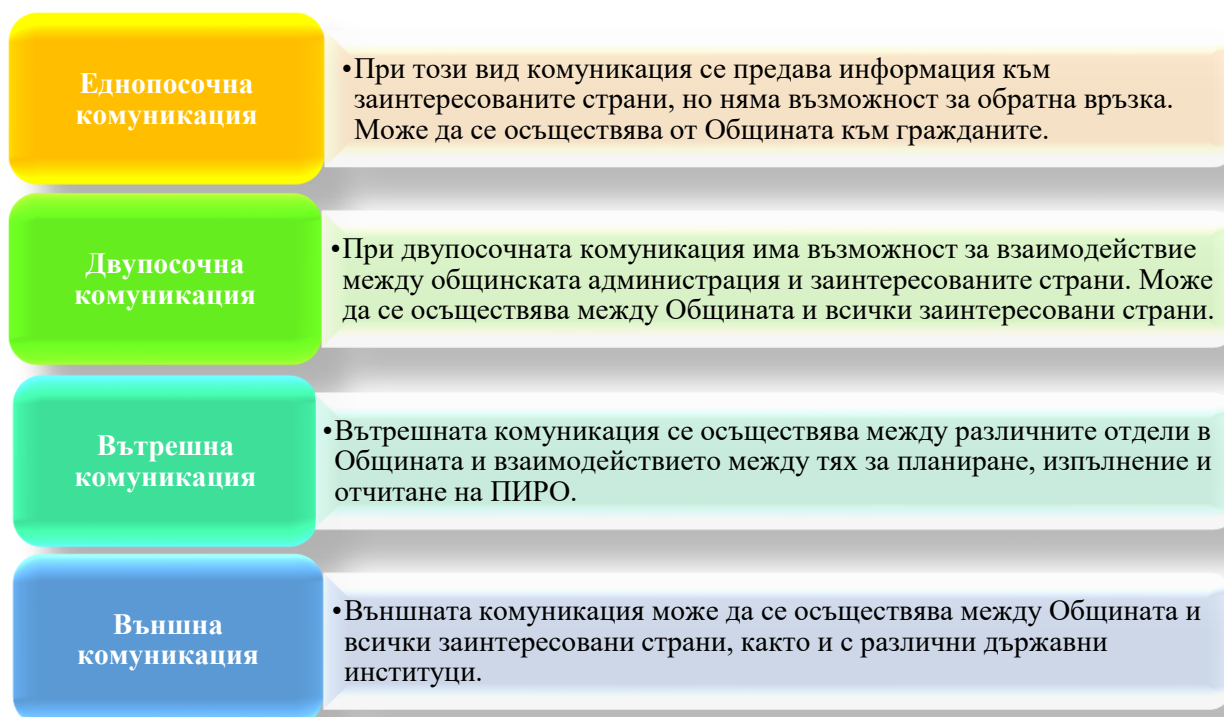
Използването на подходящите заинтересовани страни ще подобри работата по планиране, разработване и отчитане на ПИРО. По този начин няма да се губи ценно време и ресурси в общуване с граждани, които не се нуждаят от тази информация.

4.5. ИЗПЪЛНЕНИЕ НА КОМУНИКАЦИОННАТА СТРАТЕГИЯ

Един от принципите на ефективната комуникация е предаването на правилното съобщение до правилния получател в точното време. Друг важен принцип е да се слуша партньора, за да се открият нуждите и да се действа спрямо тях.

Комуникацията може да се раздели на няколко вида, описани в следващата графика.

Фигура 4. Видове комуникации



Настоящата стратегия се прилага в две основни направления:

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

- **Общи комуникационни дейности свързани с етапите на подготовка, разработване, прилагане и изпълнение на ПИРО.** При тях се използват единни комуникационни канали и средства, чиято цел е да ангажират максимално много заинтересовани страни.
- **Конкретни комуникационни дейности, насочени към определените целевите групи.** Обхващат дейности, които са насочени към определена целева група и използват най-подходящите за нея комуникационни средства и канали.

4.5.1. КОМУНИКАЦИОННИ КАНАЛИ И КОМУНИКАЦИОННИ ДЕЙНОСТИ

Комуникационните канали са средствата, чрез които дадена информация достига до всеки един реципиент (приемащ), в случая заинтересовано лице. Основните канали, които традиционно се използват при изпълнението на комуникационната стратегия са:

- **Електронни медии.** Безспорно най-достъпната и достоверна електронна медия по отношение на ПИРО е официалният сайт на общината. Добре изградения сайт, с лесно достъпна информация, допринася за по-голямата ангажираност на заинтересованите страни. Голяма част от ползвателите на сайта използват мобилни устройства за достъп, ето защо той трябва да бъде пригоден за това. Препоръчително е да се използват още сайтовете на местни и регионални медии, портали и други електронни източници на информация.
- **Печатни медии.** Чрез тях информацията, свързана с ПИРО, може да достигне до заинтересовани лица, които не използват активно електронни канали за комуникация.
- **Социални медии (мрежи).** В днешно време активните хора използват ежедневно социални мрежи като Facebook, LinkedIn, Instagram, YouTube и др. Създаването и поддържането на официални профили на Общината в тях повишава възможността за ангажиране на по-голям контингент от местните жители. Социалните медии улесняват прозрачността на местното управление и позволяват информацията по-бързо да достигне до гражданите.
- **Областен информационен център.** Тези центрове се утвърдиха във времето като полезен инструмент за комуникация между общинските административни структури и гражданите в рамките на областта. Те дават възможност посланията да достигнат до много широк кръг от хора, които надхвърлят границите на общината.

Директна комуникация. Директната комуникация се осъществява на всички събития, които съпътстват процесите на подготовка, разработване, прилагане и отчитане на ПИРО.

Комуникационните дейности се осъществяват по дефинираните комуникационни канали, изброени в следващата таблица.

Таблица 17. Комуникационни канали и комуникационни дейности

Комуникационен канал	Комуникационна дейност
Електронни медии	Медийни участия, платени публикации, репортажи, интервюта, аудио и видео клипове, банери, публикуване на анкети и форми за обратна връзка.
Печатни медии	Платени публикации, репортажи, интервюта, банери, обявления.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Комуникационен канал	Комуникационна дейност
Социални медии (мрежи)	Активно споделяне на информация за ПИРО и съпътстващите го дейности. Публикуване на видео съдържание от публични обсъждания, призиви на кмета, репортажи, задаване на въпроси (анкети) на гражданите.
Областен информационен център	Популяризиране на процеса на изготвяне на ПИРО чрез публикуване на съобщения и анкети на страницата си.
Директна комуникация	Организиране на събития: информационни дни, кръгли маси, публични обсъждания, изложения, информационни кампании, семинари за журналисти и др.

4.5.2. ПРИМЕРНИ ДЕЙНОСТИ СПРЯМО ЦЕЛЕВАТА ГРУПА

Изборът на комуникационни средства и дейности при прилагането на комуникационната стратегия следва да са съобразени със спецификата на конкретната целевата група – реципиент на посланието, възможност за използване на комбинация от дейности. В следващата таблица са дефинирани примерни дейности, които да се осъществят спрямо определените целеви групи.

Таблица 18. Примерни дейности спрямо целевата група

Целева група	Дейност
Работна група	Директна комуникация с екипа на избрания изпълнител за разработване на ПИРО.
НПО и читалища	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); директна комуникация чрез изпращане на имейл-съобщения; предоставяне на анкети за проучване на мнението, изготвяне на информационни и рекламни материали (бюлетини, брошури, банери и др.).
Бизнес	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); директна комуникация чрез изпращане на имейл-съобщения; предоставяне на анкети за проучване на мнението, изготвяне на информационни и рекламни материали (бюлетини, брошури, банери и др.).
Общински съветници	Директна комуникация (изпращане на покани за публични обсъждания, кръгли маси), предоставяне на анкети за проучване на мнението; покани за участие в медийни прояви и репортажи.
Медии	Поради естеството на тази група – заинтересована страна и комуникационен канал, дейностите са свързани с: Участие в предавания, репортажи, даване на интервюта, списване на текстове за платени

Целева група	Дейност
	публикации, покани за участие (отразяване) на публични събития, директна комуникация чрез изпращане на имейли.
Експерти – общинска администрация	Директна комуникация между работната група и експертите в Общинска администрация.
Кметове на населени места	Директна комуникация чрез изпращане на имейл-съобщения; предоставяне на анкети за проучване на мнението им.
Училища и детски градини	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); директна комуникация чрез изпращане на имейл-съобщения; предоставяне на анкети за проучване на мнението; изготвяне на информационни и рекламни материали (бюлетени, брошури, банери и др.)
Музеи и други културни институции	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); директна комуникация чрез изпращане на имейл-съобщения; предоставяне на анкети за проучване на мнението; изготвяне на информационни и рекламни материали (бюлетени, брошури, банери и др.).
Граждани	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); предоставяне на анкети за проучване на мнението; изготвяне на информационни и рекламни материали (бюлетени, брошури, банери и др.); информационни кампании; директно изпращане на имейли (за тези, които са предоставили контакт).
Съседни общини - потенциални партньори за интегрирани проекти	Публикуване на официална информация на уебсайта на Общината; споделяне на публикации в социалните мрежи; организиране на събития (публични обсъждания, кръгли маси); предоставяне на анкети за проучване на мнението; информационни кампании; директно изпращане на имейли (за тези, които са предоставили контакт).

4.6. ОБЩИ КОМУНИКАЦИОННИ ДЕЙНОСТИ НА ЕТАПИТЕ НА ПОДГОТОВКА, РАЗРАБОТВАНЕ, ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА ПИРО

4.6.1. ДЕЙНОСТИ ПРИ ПОДГОТВИТЕЛНИЯ ЕТАП НА ПИРО

Подготовката и планирането на ПИРО трябва да включват всички заинтересовани страни. Планирането се осъществява чрез ползотворно сътрудничество между партньори от публичния, частния, неправителствения сектор и гражданите.

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

За успешното идентифициране и въвличане на всички заинтересовани страни и партньори в процеса на разработване на ПИРО се извършват следните действия:

- Изготвяне на комуникационна стратегия, която се приема от членовете на работната група;
- Определяне на отговорен служител в Общинската администрация за изпълнението на комуникационната стратегия;
- Информирание на заинтересованите страни за предстоящото разработване на ПИРО;
- Обмен на наличната информация и съставяне на предварителен списък на потенциални партньори и заинтересовани страни и на възможните тематични групи за участие в процеса;
- Предоставяне на информация на заинтересованите страни за възможностите и начините, чрез които могат да вземат участие в следващите етапи.

4.6.2. ДЕЙНОСТИ ПРИ ЕТАПА НА РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ПИРО

Този етап е основополагащ за определяне на бъдещото развитие на общината в седемгодишния период на изпълнение на ПИРО, включително определянето на екологични, социални, икономически политики на местно ниво. В този смисъл комуникацията между Общината и всички заинтересовани страни трябва да бъде на възможно най-високо ниво, за да се стимулира подхода „отдолу-нагоре“ при идентифициране на нуждите, потенциала за развитие, възможните решения и за генериране на идеи.

Гражданите са ценен ресурс, когато става въпрос за съвместно генериране на подходящи идеи и потенциални решения, които могат да се окажат полезни в процеса на разработване на ПИРО. Предоставя се достъп до информацията в началото на процеса, за да се повиши осведомеността и да се създаде интерес и желание за участие. Тази информация се споделя чрез пълния набор от комуникационни дейности, описани в настоящия документ.

За да се представят на гражданите аспектите, свързани с разработването на ПИРО, е необходимо да се създаде среда и взаимоотношения, в която има прозрачност, отчетност, взаимно уважение и зачитане между партньорите. Когато заинтересованите страни участват в разработването на Плана, те ще се чувстват овластени да упражняват контрол върху процеса. Особено място в този етап заемат публичните обсъждания, експертни срещи и становища, които ще се случат в рамките на разработване на ПИРО. Периодично заинтересованите страни, посредством каналите за комуникация, се информират за напредъка по изготвянето на ПИРО и се насърчават за предоставяне на мнения и становища по него.

В процеса на определяне и обсъждане на визията, целите, приоритетите, зоните за въздействие и конкретните проектни предложения в ПИРО се организират срещи и консултации с определените целеви групи. За осигуряване на публичност и прозрачност на взетите решения всички предложения, отправени в хода на разработването на ПИРО, се систематизират в [Справка за отразяване на забележки и предложения](#), в която се пишат мотивите за отхвърлените предложения.

При приемането на ПИРО от изключителна важност е той да бъде одобрен от всички заинтересовани лица. Акцентът е поставен върху общинските съветници, които следва да са напълно убедени, че приемат качествен документ, определящ бъдещото устойчиво развитие на общината. Поради тази причина на този етап изготвеният проект на ПИРО се

www.eufunds.bg

Проектът №BG05SFOP001-2.025-0107 „Доверие и партньорство за добро управление“ се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

изпраща директно на всички общински съветници за запознаване и финални бележки. След приемането му от Общински съвет, ПИРО се изпраща до Областния съвет за развитие за справка.

4.6.3. ДЕЙНОСТИ ПРИ ЕТАПА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПИРО

В периода на изпълнение на ПИРО се предвижда всяка година да се изготвя **годишен доклад за изпълнението му**. С оглед популяризиране на процеса и резултатите, годишният доклад се публикува на страницата на Общината за запознаване на всички заинтересовани лица. За осигуряването на по-широка публичност е допустимо изготвянето на резюме и подбор на ключови проекти – изпълнени и/или в процес на изпълнение, за които да се публикува информация в печатни и електронни медии. Периодично се правят публикации, при необходимост в социалните мрежи, електронни и печатни издания за прогреса на ПИРО, чрез изпълнението на програмата за реализация.

4.6.4. ДЕЙНОСТИ ПРИ ЕТАПА НА ОТЧИТАНЕ НА ПИРО

Дейностите на този етап, включват всички дейности, осъществявани в предходния етап, само че се прилагат еднократно.

В рамките на предходен проект „Бъдещето е във Ваши ръце“ бе изготвен детайлен **План на стратегическо планиране с гражданско участие**.