



Детайлни правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на стратегическите документи на община Вършец

Изготвено: СИМ Консултинг ЕООД

В изпълнение на дейност 3: Разработване на пакет от документи, съдържащи детайлни правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка на базата на разработените Общински план за развитие на община Вършец и Стратегия за развитие на туризма за новия програмен период 2014 -2020 г.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съдържание

Въведение:	3
Същност	4
Нормативни изисквания към наблюдението и контрола на изпълнението на ОПР	6
Определения	9
Правила за мониторинг	11
Индикатори	12
Оперативни индикатори за измерване на изпълнението на дирекциите в ОА-Вършец и административните звена в тях	15
Оперативни индикатори за измерване на изпълнението на отделните служители на ОА-Вършец	15
Основни характеристики на индикаторите в системата за измерване на изпълнението в Общинска администрация - Вършец	15
Разработване на индикатори за измерване на изпълнението	17
Определяне на основните резултати	17
Определяне на въпросите, свързани с ефективността и ефикасността	18
Разписване и критичен преглед на индикаторите	18
Определяне на периодичността на измерване	18
Методика за мониторинг	21

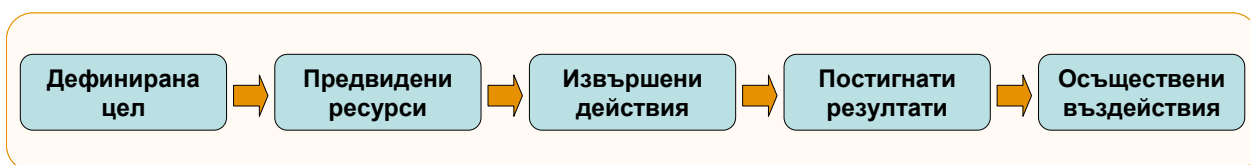
Въведение

Настоящият документ е в изпълнение на **Дейност 3: „Разработване на детайлни правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на стратегическите документи на община Вършец”**

Мониторингът и оценката на общинските стратегически документи е процес на системно и непрекъснато събиране и анализ на информация за хода на реализацията на политиката/програмата и постигането на поставените цели/резултати.

Основна цел на мониторинга на общинските стратегически инструменти е да се следят и измерват постигането на техните цели и ефективността им в хода на тяхната реализация. Получената информация се използва за целите на управлението на дейността на Община Вършец, а именно: осъществяване на контрол и вземане на управленски решения за продължаване, изменение, допълване или прекратяване на реализацията на съответната политика или програма.

Мониторингът, контролът и оценката се основават на един обобщен модел на разработване и осъществяване на публични политики и програми (Фиг. 1). Те са инструменти на доброто управление при упражняването на политическа, икономическа и административна власт на всички равнища. За да бъдат полезни, те трябва да се разглеждат като неразделна част от процеса на вземане на решение и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на общинските политики и програми.



Фигура 1: Входно-изходен модел на общинските политики и програми

Ролята на мониторинга и оценката като инструменти на доброто управление се открояват в няколко аспекта:

- Мониторингът и оценката осигуряват **отчетност** и контрол – те предоставят информация в каква степен политиката/програмата постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия и т.н. Така се дава възможност на заинтересованите страни да предоставят и да получават информация, която има решаващо значение за разкриването на злоупотреби и защита на интересите им.
- Те гарантират **отговорност на управлението** – необходимо е ръководителите и служителите в Общинска администрация - Вършец да се опитват да се съобразяват с интересите на всички целеви групи и заинтересовани страни при провеждането на политиките и програмите. Те следва да отговарят пред заинтересованите страни и обществеността за упражняването на техните правомощия, да вземат мерки при критика или изисквания, поставени от гражданите, както и да поемат отговорност за грешки и некомпетентност.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- Те създават **прозрачност** – процедурите, институциите и информацията са пряко достъпни за заинтересованите страни и обществеността, като дават възможност да бъдат разбирани, наблюдавани и оценявани общинските политики и програми. Прозрачната система на управление има ясни процедури за публично вземане на решения и отворени канали за общуване между заинтересованите страни и обществените служители.
- Чрез мониторинга и оценката се **създават механизми за участие** – гражданите получават възможност да участват във вземането на решения по отношение на оценката и промените при реализацията на общинските политики и програми – пряко или опосредствано от легитимните институции, които представляват техните интереси.
- Те са инструменти за **постигане на съгласие** – доброто управление отчита и съгласува различните интереси, за да постигне широко съгласие по това, кое е в интерес за общината и там, където е възможно – да се постигне съгласие по политиките и процедурите за осъществяването на програмите. В процеса на мониторинга и оценяването на общинските политики и програми заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях.

Настоящата методика за мониторинг, контрол и оценка е предназначена да подпомогне процеса по планиране и отчитане на дейността на община Вършец, чрез въвеждането на подходящ инструментариум за мониторинг и контрол на изпълнението на общински планове, програми и политики с цел постигане на необходимото ниво на ефективност и ефикасност от дейността на Общинска администрация – Вършец.

В зависимост от управленското ниво, на което се разработват и изпълняват съответните общински политики, планове и програми, са обособени и **3 (три) нива за осъществяване на дейности по мониторинг (наблюдение), контрол и оценка** от страна на Община Вършец, а именно на ниво:

Ниво 1: Общински план за развитие на община Вършец и свързаните с него други стратегически документи

Ниво 2: Годишна програма на общинска администрация – Вършец

Ниво 3: Оперативни планове за действие на структурните звена в общинска администрация

Същност на правилата за мониторинг и оценка

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

Осъществяването на публичните политики и програми е свързано с множество проблеми и редица рискове. Задачата е те да се идентифицират и да се вземат предвид, като се използват подходящите методи и инструменти за събиране, анализ и предоставяне на оперативно значима информация, предназначена за тези, които вземат решения. За да бъдат ефективни, мониторингът и оценката е желателно да се осъществяват още в ранните етапи на работата по съответната политика/програма и да продължат като постоянен процес по време на реализацията на политиката/програмата до извършване на заключителната оценка.



Основната цел на мониторинга е да контролира ефикасността на административния процес, а чрез оценката се предоставя информация за ефективността и устойчивостта на дадена политика.

Смисълът на мониторинга и оценката на публичните политики и програми е да се прецени дали и доколко, чрез изпълнението им е възможно да се повиши качеството на живота, благосъстоянието и възможностите за просперитет на гражданите.

В допълнение, мониторингът и оценката на публични политики и програми дават възможност на управляващите да формулират приоритети за развитие, като същевременно дават отговор на ключови въпроси, които имат значение за вземащите решения, заинтересованите страни и гражданите.

Мониторингът и оценката са взаимосвързани инструменти, които се използват за целите на управлението - осъществяване на контрол и вземането на управленски решения относно продължаването, изменението, допълването или прекратяване изпълнението на съответната политика или програма.

Мониторингът и контролът имат важно значение за качествено и ефективно изпълнение на стратегическите документи на общината. Те подпомагат управленските органи да преценят въздействието от изпълняваните местни политики и да подобрят процеса на планиране, като отчитат както постигнатия напредък, така и негативните ефекти. Чрез тях се подобрява прозрачността в процеса на прилагане на политики, повишава се отговорността на властите пред широката общественост и се насърчава участието на заинтересованите страни при реализирането на конкретни политики.

Изготвянето и използването на инструменти за мониторинг на политиките за развитие гарантират приложимост и ефективност на процеса на вземане на решения, основан на периодична и систематична оценка на ресурсите, дейностите и резултатите.

Публичните политики се разработват и прилагат чрез нормативни и ненормативни актове и свързаните с тях общи и индивидуални административни актове, концепции, програми и стратегии.

Основните политики от местно значение и от компетенциите на местната власт са:

- общинско имущество, общински предприятия, общински финанси, данъци и такси, общинска администрация;
- устройство и развитие на територията на общината и на населените места в нея;
- образование;
- здравеопазване;
- култура;
- благоустрояване и комунални дейности;
- социални услуги;
- опазване на околната среда и рационално използване на природните ресурси;
- поддържане и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;
- развитието на спорта, отдиха и туризма.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Към настоящия момент община Вършец има разработени следните стратегически документи:

Общински план за развитие на община Вършец 2014- 2020 (проект)

Стратегия за управление и разпореждане с общинска собственост в Община Вършец за периода 2011 – 2015

Стратегия за развитие на туризма на територията на Община Вършец 2012 – 2017

Стратегия за интеграция на малцинствените общности в община Вършец за периода 2011 - 2016

Общинска стратегия за развитие на социалните услуги 2011 – 2015

Приети са от Общинския съвет и наредби, които регламентират изпълнението на конкретни местни политики, включително в **икономическата, социалната, екологичната и бюджетната сфера:**

Нормативни изисквания към наблюдението и контрола на изпълнението на ОПР

Наблюдението и оценката на Общинския план за развитие като неделима част от документите за регионално развитие се извършва с цел **постигане на ефективност и ефикасност на стратегическото планиране, програмирането, управлението и ресурсното осигуряване** на регионалното развитие. Наблюдението и оценката отчитат резултатите от изпълнението на документите, които допринасят за регионалното развитие (*чл. 30 ЗРР във връзка с чл. 76, ППЗРР*).

Предмет на наблюдение е изпълнението на целите и приоритетите за регионално и местно развитие съгласно определени физически и финансови индикатори, организацията и методите на изпълнение, прилагани от органите за управление, и мерките за осигуряване на информация и публичност за резултатите от изпълнението на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие (*чл. 77 ППЗРР*).

За постигане целите на наблюдението се изгражда **система за мониторинг (наблюдение)**, която отговаря на специфичните условия и организация за изпълнение на общинския план за развитие (*чл. 78 ППЗРР*).

Орган за наблюдение на общинския план за развитие е Общинският съвет. В процеса на наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие Общинският съвет осигурява участието на заинтересуваните органи, организации, физически и юридически лица при спазване на принципа за партньорство, публичност и прозрачност при изпълнението на общинския план за развитие (*чл. 89 ППЗРР*).

Кметът на общината организира наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие (*чл. 91 ППЗРР*), като за резултатите от наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие се разработва годишен доклад.

Механизъм за мониторинг и контрол на изпълнението на ОПР

Наблюдението на изпълнението на ОПР е задача на Общинския съвет на община Вършец и на Кмета на общината. Това налага съветът да вземе решение за създаването, по предложение на Кмета, на Работна група за мониторинг (наблюдение) на плана. На основа на взетото решение, Кметът издава заповед за нейното създаване. Групата за наблюдение трябва да включва представители на съвета и експерти от



състава на Общинска администрация – Вършец, като организацията и функционирането ѝ се регламентира с решение на Общинския съвет.

Работната група за наблюдение:

- ⇒ Разглежда и предлага за утвърждаване на **индикаторите за наблюдение** на степента на изпълнение на плана. В правомощията на Общинския съвет е да утвърди по предложение на Кмета на общината изготвеното предложение от групата, като съответно определя техния конкретен набор и стойностите им.
- ⇒ Периодично извършва **преглед на постигнатия напредък** и докладва на ръководството на общината състоянието и възможните мерки.
- ⇒ Обсъжда резултатите и степента на достигане на целите и приоритетите, **изготвя отчет за постигнатите резултати**. Разглежда резултатите от междинната оценка, ако такава е възложена, и прави предложение пред ръководството на общината за предприемане на необходимите дейности.
- ⇒ Ежегодно изготвя **доклад за изпълнението**, като предлага мерки за промяна, ако това е наложително. Докладът и мерките се предлагат на Кмета за последващо внасяне и разглеждане от Съвета.
- ⇒ Прави **предложения за усъвършенстване на ОПР**, както и преразпределение на средствата по мерките, програмите и проектите.

В рамките на дейността си, групата за наблюдение изготвя регулярни отчети, които предоставя на Общинския съвет и Кмета на общината. В отчетите се оценява и прогресът при реализацията на ОПР и изпълнението на индикаторите.

Важен момент при **организацията на мониторинга** е определянето на неговите водещи компоненти. Най-общо тук се включва:

- ⇒ Определянето на **индикаторите** за измерване степента на изпълнение на плана;
- ⇒ Създаването на **механизъм за измерване** и проследяване на водещите параметри;
- ⇒ Избор и адаптиране на механизми за **сравнение и оценка на резултатите**;
- ⇒ **Предприемане на корекции** при значими отклонения.

Годишният доклад за наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие се изготвя по определен от Кмета на общината ред и се одобрява от Общинския съвет по предложение на Кмета на общината. Той се изготвя и внася за обсъждане и одобряване от Общинския съвет **до 31 март на всяка следваща година**. Копие от годишните доклади за наблюдението на изпълнението на ОПР се изпраща на председателя на областния съвет за развитие в 7-дневен срок от решението за тяхното одобряване.

Годишният доклад за наблюдението на изпълнението на ОПР съдържа информация за:

- ⇒ Общите **условия за изпълнение** на общинския план за развитие и в частност промените в социално-икономическите условия в общината.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- ⇒ **Постигнатия напредък** по изпълнението на целите, приоритетите и мерките на общинския план за развитие въз основа на индикаторите за наблюдение.
- ⇒ **Действията**, предприети от компетентните органи с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на общинския план за развитие, 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 общинския план за развитие през съответната година, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на общинския план за развитие;
 - мерките за постигане на необходимото съответствие на общинския план за развитие 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;
- ⇒ **Заклучения и предложения** за подобряване на резултатите от наблюдението.

Годишните доклади за наблюдение на ОПР се изготвят съгласно структурата, одобрена от Кмета на общината за целия период на наблюдение на изпълнението на ОПР. Този подход улеснява подготовката на анализи и оценки на изпълнението на плана за определен период, с цел упражняване на контрол от страна на Общинския съвет и гражданските структури и предприемане на коригиращи и/или превантивни действия.

Друг важен момент в осъществяването на текущ контрол по изпълнението на целите и приоритетите на ОПР е **процесът на оценяване**. Оценките са структуроопределящ елемент на изпълнението на плана и ориентир за правилността на провежданата местна политика за развитие.

За ОПР, в зависимост от времевия хоризонт на действие на плана (2014-2020 г.), се формират три вида оценки в съответствие с изискванията на закона:

- ⇒ **Предварителна оценка.** Тя се разработва от независим консултант успоредно с подготовката на проекта на общинския план за развитие. Тя съдържа прогнозна оценка за въздействието на плана върху процесите на социално-икономическо развитие на общината и екологична оценка. Екологичният компонент в оценката оценява доколко стратегията за развитие на общината, определена с плана, съответства на стратегията за опазване на околната среда и на критериите за ефективност на политиката за опазване на околната среда.
- ⇒ **Текуща / Междинна оценка.** В рамките на тази оценка следва да се оценят обобщените резултати от изпълнението на ОПР, като се прави преглед на степента на достигане на формулираните цели, приоритети и мерки, и се отчитат възникналите положителни и отрицателни отклонения. Оценката следва да завърши с конкретен анализ, въз основа на който да се предвиди съответната реакция. Това реално може да послужи и като начало на



евентуално усъвършенстване и актуализация на плана.

⇒ **Последваща оценка.** Следва да се извърши след приключване срока на действие на плана (не по-късно от 1 година), и да включва:

- оценка на ефективността и ефикасността на използваните мерки, инструменти и ресурси за изпълнение на ОПР;
- оценка на общото въздействие върху социално-икономическата обстановка в общината;
- анализ на факторите при изпълнение на ОПР;
- оценка на степента на постигане на приоритетите и мерките, и устойчивост на резултатите;
- изводи относно същността и начина на прилагане на ОПР, както и на резултатите от осъществяваните мерки.

Оценката на изпълнението на ОПР се извършва чрез сравняване на постигнатите резултати с данните за изходното състояние и базисния сценарий. Освен обективните технически и икономически резултати е необходимо да бъдат отчетени и неподлежащите на количествена оценка резултати, както и косвените резултати. В резултат на оценката могат да бъдат предложени промени в някои от целите и параметрите на ОПР, както и промени в инструментите за тяхното изпълнение.

Мониторингът и оценката на ОПР трябва да проследяват не само използването на финансовия и ресурсен потенциал, но активно да отчитат и физическия прогрес върху територията на община Вършец (настъпващи промени в състоянието на средата в резултат от предприети интервенции). Това изисква **набор от специфични индикатори** и възможност за алтернативност при оценяването на изпълнението на плана.

Определения

За целите на рамковият документ, „мониторинг“ се определя като **дейност по систематичното и непрекъснато събиране, анализ и използване на информация с цел управленски контрол, идентифициране и предприемане на корективни действия при прилагането на политики и актове.**

Целта на мониторинга е предоставянето на ключова информация за осъществения напредък на компетентните органи, отговорни за изпълнението и контрола на публичните политики.

Мониторингът се осъществява на всички равнища на административна дейност. При него се използват както официални доклади, така и неофициални съобщения, като акцентът може да се постави върху:

- използваните ресурси/вложенията (мониторинг на вложените ресурси);
- планираните дейности и/или осъществяваните процеси (мониторинг на изпълнението);
- получените крайни/непосредствени резултати (мониторинг на резултатите).

Целта е да се коригират отклоненията от поставените задачи като по този начин се подобри осъществяването на съответната политика и се улесни по-нататъшното развитие на процеса.

Мониторингът/наблюдението се свързва с една от значимите управленски функции - оценката и контрола



при планиране и управление на програми и проекти, поради което е важен инструмент за ефективното управление. Терминът мониторинг и означава системно наблюдение на даден процес с цел фиксиране на съответствие или несъответствие на резултатите с първоначално планираните.

Мониторингът на общински програми и проекти е насочен към повишаване равнището на информационно обслужване на управлението и към подобряване на качеството и ефективността в партньорството между общинската администрация и структурите на гражданското общество. Основната му цел е да осигурява надеждна обратна информация за състоянието на наблюдавания обект/субект с оглед формиране на правилни управленски решения

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

Мониторингът и оценката на публични политики и стратегически документи са инструменти на доброто управление. Те са неотделима и значима част на процеса на вземане на решения и управление на цялостния цикъл на разработване, прилагане и оценяване на обществените политики. Те създават и гарантират:

Ефективност и ефикасност на политиките и изграждането на стратегическа визия - институциите постигат резултати, адекватни на обществените нужди, като наличните ресурси се използват по най-добрия начин. Лидерите и обществеността изграждат широка и дългосрочна перспектива за добро управление и развитие.

Подобрение на качеството на изпълнението на публичните политики, постиганите резултати, създаваните продукти и предоставяните услуги.

Подобрява се и се развива капацитетът на всички институции, организации и техните мрежи, ангажирани с реализацията на политиките.

Отчетност - отговорите на въпроса до каква степен политиките постигат своите цели, доколко рационално са използвани публичните ресурси, какви са обществените въздействия. Отчетността дава възможност на всички заинтересовани страни - социално-икономически партньори - да преценяват степента, в която техните интереси са защитени.

Отговорност на управлението - политиките и служителите в публичния сектор правят публични резултатите от упражняването на своите правомощия, вземат мерки при разминавания между планирани и получени резултати, поемат отговорност за грешки и некомпетентност.

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

Механизми за гражданско участие - активните граждани получават възможност да участват във вземането на решения за реализацията на публичните политики или необходимостта от тяхната промяна.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Съгласие - общественят дебат позволява съгласуване на различни интереси и постигане на съгласие и подкрепа за реализацията на публичните политики. В процеса на мониторинга и оценяването на публичните политики заинтересованите страни получават възможност за влияние върху тях, което води до мобилизация и координация на обществените действия на различните заинтересовани страни.

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

Вътрешният мониторинг се извършва от служителите в съответната администрация. При него се акцентира върху разпределението на наличните ресурси, разходването на отпуснатите средства, изпълнението на задачите, спазването на сроковете, възникването на непредвидени обстоятелствата, предлагането на уместни промени, внасянето на своевременно корекции, както и върху установяването на действителния напредък в прилагането на определена политика (програма, проект) в дадена област.

Вътрешният мониторинг трябва да е ежедневна дейност на експертите, определени от компетентния орган, осъществяващ прилагането.

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

Правила за мониторинг

Създаването на система от правила за наблюдение и контрол на дейността на Общинска администрация – Вършец, подпомага процеса на управление и на вземане на решения на основните управленски равнища. Правилата могат да служат и за идентифициране на силните страни и областите за подобрене в администрацията и нейната дейност. Тя подпомага процеса на формулиране и изпълнение на коригиращи действия, допринася за подобряването на отчетността и прозрачността на общинските структури.

Целите за използване на подобни правила са:

- Стратегическо и оперативно планиране;
- Взаимодействие с други администрации;
- Решения за разпределение на средства от бюджета;
- Проследяване на изпълнението на стратегическите или оперативни цели;
- Оценка на удовлетвореността на потребителите на услуги;
- Мотивация и развитие на служителите;
- Оценка на изпълнението и възнагражденията на служителите;
- Споделяне на добри практики между административните звена;



- Предприемане на корективни мерки, когато има риск за обществени средства.

В зависимост от различните заинтересовани страни, целите могат да бъдат различни. Например, за висшето ръководство водещите цели са свързани със стратегическото планиране, оценката и управлението на риска, за отделните служители – информираност за личните цели и целите на организацията, оценка на изпълнението, възнаграждения и възможности за развитие. За външните заинтересовани страни, водещите цели за използване на изпълнението са свързани преди всичко с качеството и цената на предоставяните от община Вършец публични услуги.

В по-конкретен план, системата за измерване на изпълнението може да се използва при:

- Изготвянето на актуализация на общинския план за развитие;
- За определяне на годишните цели на ОА-Вършец;
- За оценяване на структурните звена и/или отделните служители;
- За изготвяне на оперативни планове за действие на структурните звена в общинска администрация (ОПД)
- За изготвяне на индивидуални работни планове, обобщаване на преките задължения и/или възлагане на конкретни задачи и при определяне на годишните оценки на изпълнението на служителите в ОА-Вършец по реда на Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация.

Един от ключовите фактори за осъществяването на успешно наблюдение на дейността на администрацията е **изборът на подходяща методика**, която да отчита наличните ресурси (човешки, финансови и времеви). Освен съответствието на методиката с характера и целите на извършваното наблюдение, основен критерий при избора на методите за мониторинг трябва да бъде и приемането им от тези, които вземат решения, управляват и носят отговорност за реализацията на общинската политика и съответните планове и програми.

При избора на методиката трябва също да се има предвид, че е важно да се получи **достатъчна по обем и изчерпателна по своето съдържание информация**, за да се подпомогне формулирането на верни и надеждни изводи. Правилата са **съвкупност от взаимосвързани индикатори**, чрез които се измерват постигнатите резултати от дейността на ОА-Вършец.

Индикатори

Съгласно общоприетото определение, индикаторът за изпълнение се използва за **измерване на вложените ресурси, изпълняваните дейности, предоставяните продукти/услуги или ползата/ефекта за обществото**. Една по-точна дефиниция гласи следното:

Индикаторът за изпълнение е индикатор, който съдържа полезна информация за текущото състояние и/или за постигнатия напредък. Тя е необходима на ръководителите (мениджърите) за вземане на решения.

Индикаторът за изпълнение е измерител на вложения ресурс, произвеждания/предоставяния продукт/услуга, ползата/ефекта, ефективността, качеството и времетраенето. Следователно, индикаторът за изпълнение е инструмент за измерване на резултата, т.е. на постигнатия напредък по отношение изпълнението на заложената цел.

Индикаторите за изпълнение могат да бъдат представени **количествено, качествено** или във **времеви порядък**. В цитираното по-горе определение ключови са изразите “полезна информация” и “информацията необходима”. Това най-добре се вижда, когато се разглеждат критериите за избор на индикатори за изпълнението.

Съществуват различни **видове индикатори** за измерване на изпълнението. Под изпълнение разбираме способността на общинска администрация да придобива ресурси по най-икономичния начин и да ги изразходва ефективно и ефикасно с оглед постигането на заложените целеви стойности за индикаторите за изпълнение. Основният въпрос, който възниква е: Какво може да се провери и контролира посредством идентифицираните и формулирани индикатори за изпълнение:

- *законосъобразност*
- *икономичност*
- *ефективност*
- *ефикасност*
- *качество на услугата*

Законосъобразността показва до каква степен изпълнението е съобразено със Закона за общинския бюджет и другите закони и нормативни актове.

Икономичността измерва придобиването с най-малки разходи на необходимите финансови, трудови и материални ресурси за осъществяване на дейността при спазване на изискванията за количество и качество на ресурсите. Може да се наложи извършването на сравнения с приети норми и стандарти. По този начин се представя връзката между разходите и вложените ресурси.

Ефикасността измерва степента на постигане на заявените цели при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността. Ефикасността представя връзката между постигнатия резултат/ефект и произведените продукти/предоставените услуги.

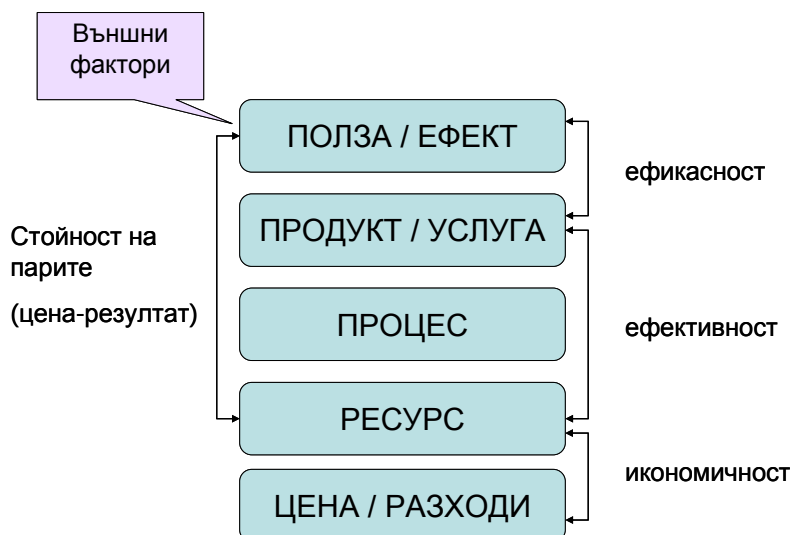
Ефективността измерва степента, в която са постигнати заявените цели. Ефективността измерва постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността. Ефективността представя връзката между произведените/предоставените продукти/услуги и вложените за тяхното производство/предоставяне ресурси.

Продуктите или услугите могат да се предоставят ефективно, но ако посредством тях не се постигат набелязаните цели и не се удовлетворяват потребителите на публични услуги, ресурсите до голяма степен са били “прахосани”. По този начин ефикасността отразява връзката между постигнатия ефект/полза и произведените стоки и предоставените услуги.

Качеството на услугите представя процеса на предоставяне на публични услуги на гражданите от гледна точка на своевременност, достъпност, надеждност, бързина, продължителност, набор от предоставяни услуги и удовлетвореност на потребителя. Качеството на услугите има два аспекта: **единият** се отнася до продуктите/услугите, а **другият** до ефекта/резултата. Първо, качеството на услугата е неразделно от оценката на ефективността. Второ, качеството на услугите също е компонентът, най-силно въздействащ върху потребителите.

На фигурата по-долу е представена връзката между различните видове индикатори за изпълнение:

Фигура 2: Йерархия на индикаторите за изпълнение



В някои ситуации връзката между индикаторите за изпълнение може да се представи твърде общо. Външни фактори и обстоятелства, които трудно могат да бъдат засегнати от общинската политика, могат да повлияят на измерването или на реализирането на ползите/ефекта. Те следва да бъдат идентифицирани, за да се улесни процесът на коректно интерпретиране на информацията за изпълнението. Необходима стъпка в тази посока може да се окаже оценката на вероятността от появата на подобни външни фактори, както и извършването на анализ на свързаните с това рискове. Ето защо, идентифицирането и описването на стъпките и действията, които следва да бъдат предприети в случай, че възникнат подобни външни фактори или обстоятелства представлява една предварителна алтернатива. Познаването на външните фактори в детайли изисква задълбочена оценка.

Ключовите индикатори за измерване на изпълнението на Общинската администрация на Вършец като самостоятелна организация са в три групи:

- *индикатори, свързани с **цената** на публичните услуги, предоставяни от Общинската администрация Вършец;*



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

- индикатори, свързани с **качеството** на публичните услуги, предоставяни от Общинската администрация Вършец;
- индикатори, отразяващи **удовлетвореността** на клиентите на Общинската администрация Вършец.

Оперативни индикатори за измерване на изпълнението на дирекциите в Общинската администрация Вършец и административните звена в тях

Оперативните индикатори за измерване на изпълнението на дирекциите и административните звена в структурата на Общинската администрация Вършец са в следните групи:

- индикатори, свързани с **цената** на услугите, предоставяни от дирекциите и административните звена в Общинската администрация Вършец;
- индикатори, свързани с **обема** на извършената работа от дирекциите и административните звена в Общинската администрация Вършец в 3 направления: оперативни дейности; методически дейности; обслужващи дейности (обща администрация);
- индикатори, свързани с **качеството** на работата на дирекциите и административните звена в Общинската администрация Вършец;
- индикатори, свързани с **удовлетвореността** на потребителите от услугите, предоставяни от дирекциите и административните звена в Общинската администрация Вършец.

Оперативни индикатори за измерване на изпълнението на отделните служители на Общинската администрация Вършец.

Оперативните индикатори за измерване на изпълнението на служителите в Общинската администрация Вършец са в следните групи:

- индикатори, свързани с **обема** на извършената работа от служителите в Общинската администрация Вършец;
- индикатори, свързани с **качеството** на работата на служителите в Общинската администрация Вършец;
- индикатори, свързани с **удовлетвореността** на потребителите от работата на служителите в Общинската администрация Вършец.

Основни характеристики на индикаторите в системата за измерване на изпълнението в Общинска администрация - Вършец

Индикаторите за измерване на изпълнението са:

- **Специфични/конкретни** – ясно и точно отразяват изпълнението;
- **Измерими** – индикаторите са определени така, че могат да бъдат измервани;



- **Приложими** – индикаторите са обвързани с постигането на конкретни резултати;
- **Обвързани с времеви период** – индикаторите имат ясно дефинирани стойности, които се изчисляват в рамките на определен период от време.

Когато за индикаторите се определя целева стойност, те трябва да бъдат и **постижими** – да се определят реалистични стойности, които могат да бъдат постигнати.

При разработване на индикаторите за измерване на изпълнението са спазени и следните принципи:

- ⇒ **Измерването предопределя изпълнението** – въвеждането на индикатори за измерване на изпълнението трябва да влияе на поведението и на ръководителите, и на служителите в ОА-Вършец - затова измерването се фокусира върху ключовите резултати, като индикаторите насърчават желани поведения.
- ⇒ **Прозрачна и ефективна система за измерване** – предложен е оптимален брой, фокусирани и адекватни индикатори, защото използването на твърде много индикатори натоварва организацията и системата за управление поради необходимостта от събирането на голямо количество информация, а също така се създават предпоставки за влошаване прозрачността на дейността на ОА-Вършец и затруднява информираността на гражданите и представителите на заинтересованите страни.
- ⇒ **Балансиран набор от индикатори** – системата за измерване на изпълнението включва балансиран набор от индикатори, които да отразяват всички ключови резултати, които са свързани с ефективността и ефикасността на дейността на ОА-Вършец.

За всеки от индикаторите са посочени:

- наименование на индикатора;
- източник/ници на информация за стойността на индикатора;
- периодичност на събирането на информация;
- отговорни административни звена и/или длъжностни лица.

В допълнение за всеки от индикаторите е посочена помощна информация, а именно:

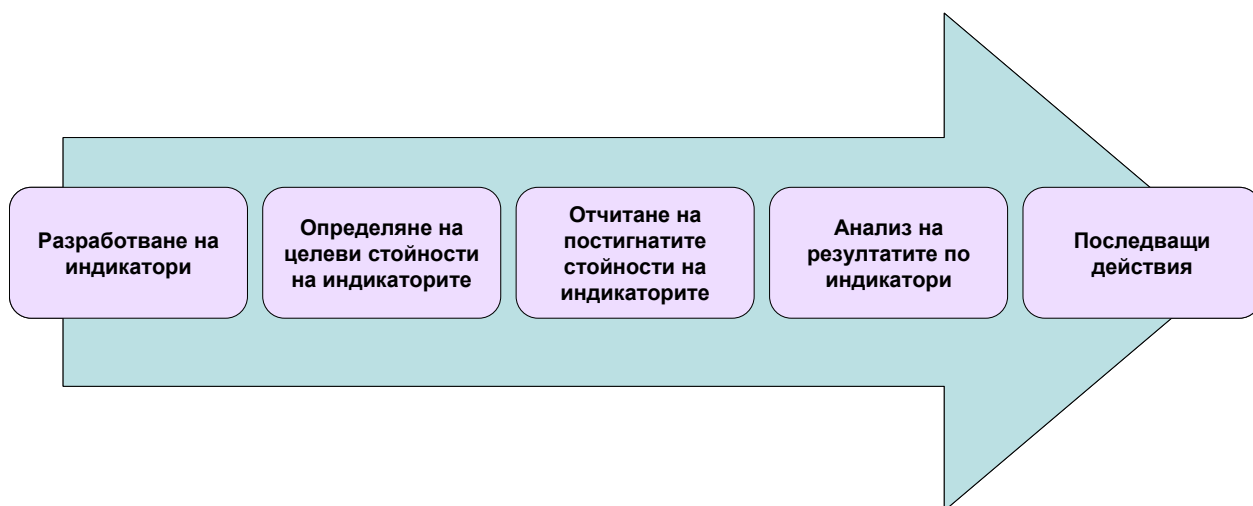
- начин/и за изчисляване;
- указания за интерпретиране на целевите и постигнатите стойности;
- „собственик“.

Управлението на системата за измерване на изпълнението в Общинската администрация Вършец е **непрекъснат процес от дейности**, които я обогатяват на база на натрупания практически опит и с цел нейното усъвършенстване. Управлението на системата включва следните дейности:

- Разработване на индикатори за измерване на изпълнението.
- Определяне на целеви стойности на индикаторите.
- Отчитане на резултатите/стойностите по отделните индикатори.

- Анализ на резултатите по отделните индикатори.
- Последващи действия (управленски решения на база анализ на резултатите).

Деяностите са представени схематично на Фигура 3 и всяка една от тях е описана по-долу с практически насоки за нейното реализиране.



Фигура 3: Дейности по управление на системата за измерване на изпълнението

Разработване на индикатори за измерване на изпълнението

Целта на процеса по разработване на индикатори за измерване на изпълнението се състои в **ясно дефиниране на изискванията и очакванията** на клиентите на ОА-Вършец по отношение на резултатите от работата на организацията, постигане на висока ефективност и ефикасност при изпълнение на работните процеси.

Процесът по разработване на индикатори за измерване на изпълнението се състои от следните стъпки:

- ⇒ Определяне на основните резултати.
- ⇒ Определяне на въпросите, свързани с ефикасността и ефективността.
- ⇒ Разписване и критичен преглед на индикаторите.
- ⇒ Определяне на „собственик“ на индикатора.
- ⇒ Определяне на периодичността на измерване.
- ⇒ Актуализация на индикаторите.

Определяне на основните резултати

За да бъдат ефективни, индикаторите за измерване на изпълнението трябва да се фокусират върху



основните резултати на административната структура като цяло или на конкретни дейности/работни процеси в нея.

Основните резултати на високо ниво се определят според мисията и целите на ОА-Вършец и служат като основа за разработването на **ключови индикатори**.

Основните резултати на оперативно ниво се определят според целите/основните очаквани резултати от дейностите/работните процеси в ОА-Вършец и служат като основа за разработване на **оперативни индикатори**.

Индикаторите, включени в «Системата за измерване на изпълнението» са формулирани с оглед основните резултати на ОА-Вършец като самостоятелна организация, на дирекциите в структурата на ОА-Вършец и административните звена в тях, както и на отделните служители.

Определяне на въпросите, свързани с ефективността и ефикасността

Следващата стъпка е определяне на въпросите относно ефикасността и ефективността, на които следва да отговарят индикаторите. Избират се **само въпроси, които са критично важни за основните резултати**.

Тези въпроси обикновено са свързани с идентифициране на факторите, които водят до успех и постигане на съответните целеви резултати. Това са въпросите, които мениджмънтът би следвало да си задава, за да определя степента на реализиране на целите и чийто отговори обществото и други заинтересовани страни търсят.

Индикаторите, включени в «Системата за измерване на изпълнението» на Общинската администрация Вършец са формулирани с оглед връзката им с ефективността и ефикасността от дейностите на администрацията.

Разписване и критичен преглед на индикаторите

Конкретните индикатори, включени в «Системата за измерване на изпълнението» на ОА-Вършец са разписани така, че да са свързани с ефикасността и ефективността. Индикатори, които не са съществени или не се нуждаят от постоянно наблюдение не се включват в системата.

Всеки индикатор е **съставен от две или повече променливи**, като в отделни случаи променливата е една. Определянето на тези променливи е същността на разписване на индикатора. Променливите и техните стойности сами по себе си представляват данни, които могат да бъдат използвани за обикновена статистика – свързани са с дадена функция/дейност и могат да бъдат полезни при проверка валидността на определени допускания.

Когато са комбинирани в индикатор, променливите вече дават информация, чрез която може да бъде оценявано изпълнението на ОА-Вършец, неговите структурни звена и на отделните служители.

Определяне на периодичността на измерване

За всеки индикатор, включен в системата за измерване на изпълнението на ОА-Вършец е определен период на измерване.

За **ключовите индикатори е избрано годишно измерване** с оглед възможността част от тях да се



използват при разработването на годишните цели на ОА-Вършец и отчетите за тяхното изпълнение.

За **оперативните индикатори е предвидено тримесечно отчитане** с натрупване от началото на годината. Тримесечният период за отчитане (с натрупване от началото на годината) е съобразен с възможността да се използват част от оперативните индикатори за оценяване на структурните звена и/или служителите при определянето на допълнителните възнаграждения за постигнати резултати. От друга страна, тримесечното отчитане на оперативните индикатори е свързано с по-малко разходи на време и ресурси, спрямо месечното отчитане.

Отчитането на оперативните индикатори на тримесечен период, но с натрупване от началото на годината дава възможност част от тях да се използват при определянето, съгласуването и оценяването на изпълнението на целите в индивидуалните работни планове на служителите, както и за изпълнението на преките задължения и/или конкретни задачи в рамките на процедурата за оценяване на изпълнението, регламентирана с Наредбата за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация.

Актуализация на индикаторите

Системата от индикатори за измерване на изпълнението е **динамична и подлежи на текущо преразглеждане**. Актуализирането на индикаторите има за цел да ги осъвремени според изискванията и очакванията на заинтересованите страни от дейността на Общинската администрация Вършец.

Актуализацията/промяната на индикатори за измерване на изпълнението може да бъде наложено от някои от следните събития:

- промяна в стратегическите цели на Общинската администрация Вършец;
- създаване на нов работен процес в рамките на Общинската администрация Вършец;
- промяна на законодателството и/или вътрешните правила, процедури и инструкции, които налагат промяна в работните процеси;
- след анализ на съответната информация, за определен работен процес.

Инициатори на процеса по актуализация на индикаторите могат да бъдат:

- ръководството на Общинската администрация Вършец;
- «собственици» на съответните индикатори;
- заинтересовани страни от дейността на Общинската администрация Вършец чрез формулиране на нови очаквания към администрацията и нейните звена.

Определяне на целеви стойности на индикаторите

Определянето на целеви стойности на всички индикатори, включени в „Системата за измерване на изпълнението“ на Общинската администрация Вършец е от съществено значение и може да се разглежда като своеобразно **определяне на стандартите за резултати от дейността** на администрацията във всички направления, покрити от индикаторите.

Оперативните и стратегически **целеви стойности** на индикаторите за изпълнение се определят от



висшето ръководство и от «собствениците» на индикаторите.

Следва да се вземе предвид, че определянето на целеви стойности е управленско решение и е въпрос на експертна оценка, а не на просто математическо изчисление. Същевременно, е необходимо наличието на реалистична първоначална стойност на индикатора, защото в противен случай дефинираната целева стойност може да се окаже твърде висока, или твърде ниска.

Следователно първата стъпка е **да се анализира наличната информация** относно текущото изпълнение по съответните индикатори. В случаите, в които няма налична информация, възможностите са следните:

- *да се определят текущите стойности на съответните индикатори, чрез пилотното им изчисляване в едно звено от администрацията;*
- *да се започне измерването на съответните променливи и изчисляването на индикатори, без да има определени целеви стойности, които ще бъдат дефинирани на по-късен етап.*

Следващата стъпка е **да се съгласуват целевите стойности** със съответните заинтересовани страни, включително ръководителите на оперативното ниво. Важно е целевите стойности да бъдат „**предизвикателни, но постижими**“. Това изразява идеята, че изпълнението може винаги да бъде подобро, като се поставят цели, които са по-високи от текущите постижения и по този начин да се мотивират служителите към по-големи успехи. Поставените цели трябва в същото време да са постижими, защото в противен случай ръководителите и служителите може да бъдат демотивирани.

Крайните целеви стойности на индикаторите, включени в „Системата за измерване на изпълнението“ на Общинската администрация Вършец като самостоятелна организация, и на дирекциите в нейната структура, следва да бъдат **одобрени от висшето ръководство на общината**.

Определените целеви стойности на индикаторите следва да бъдат съобразени със:

- *стратегически и оперативни планове на Общинската администрация Вършец;*
- *други решения на висшето ръководство на Общинската администрация Вършец;*
- *исторически данни;*
- *сравнителна информация, от различни звена в структурата на Общинската администрация Вършец;*
- *данни от проучвания.*

Отчитане на резултатите/стойностите по отделните индикатори

В зависимост от целите, за които ще се използват данните за резултати по индикаторите и целевите групи, на които ще се представят, периодът на отчитане, както и формата на отчитане може да бъдат различни, но могат да се обособят в две групи:

- Отчитане за вътрешни управленски цели.
- Отчитане към външни заинтересовани страни.



Методика за мониторинг

Примерна МАТРИЦА на процедурите за прилагане на подхода в процеса на мониторинг на изпълнението на местните политики за развитие, изглежда по следния начин:

1. ЦЕЛИ НА ПРОЦЕДУРИТЕ

Настоящите правила предоставят инструкции, насочени към улесняване и подобряване реализацията на процеса по мониторинг и наблюдение при изпълнението на конкретни местни политики за развитие на територията на община Вършец. Процедурите за мониторинг следва да съответстват на вътрешната нормативна база в Общината и да допълват съществуващите правила и процедури за вътрешен мониторинг и контрол. С оглед ефективно проследяване на процеса по изпълнение на конкретни политики се прилага подхода „оценка на показатели“; Дейностите по мониторинг на изпълнението на местните политики се явяват част от цялостния процес по вътрешен мониторинг и контрол на качеството на административната дейност.

2. ОБХВАТ

Настоящите процедури са приложими към дейността на Кмета на общината, Общински съвет и цялостната дейност на администрацията и на всички звена (дирекции, отдели) и служители на Община Вършец.

3. ПРОЦЕДУРА

Процеса по мониторинг на изпълнението на местни политики за развитие чрез оценката на показатели се реализира в следните етапи

Етап 1 - Определяне обхвата на мониторинга

В рамките на този етап, отговорните лица/структури следва да дефинират:

- **Обект на мониторинга:** Какво ще бъде подложено на оценка/наблюдение - цялостното изпълнение на конкретна политика; конкретни дейности по изпълнение на политиките за развитие; качество на изпълнението; съответствие на изпълнението със заложените стратегически цели;
- **Ниво на приложение:** Дали ще обхваща дейността на цялата администрация или отделни звена;
- **Определяне на заинтересовани страни/ партньори:** определяне на конкретните заинтересовани страни и механизми за тяхното включване в процеса;
- **Необходими ресурси:** Необходимите човешки, финансови и др. ресурси за изпълнение на дейностите по мониторинг.

Етап 2 – Определяне на типа показатели/ индикатори които ще бъдат оценявани

В рамките на този етап следва да бъдат избрани конкретните показатели, които ще бъдат подложени на наблюдение и оценка: Дали ще бъдат оценявани: процеси (по прилагане на отделните политики)



конкретни резултати, продукти или цялостното въздействие на политиката, обект на мониторинга.

Етап 3: Включване на заинтересовани страни и партньори

В процеса на включване на заинтересованите страни и потенциални партньори следва да се идентифицират:

- Подхода за осъществяване на комуникация и ангажиране на съответните заинтересовани страни;
- Модели на взаимодействие, комуникация и получаване на обратна връзка;
- Необходимост и ниво на ангажираност на заинтересованите страни в процеса на мониторинг.

Етап 4 – Изготвяне на мониторингов план

Мониторинговият план следва да съдържа информация за:

- Целите на мониторинга;
- Времеви обхват и периодичност на оценката на отделните показатели/ключови индикатори;
- Необходими ресурси;
- Комуникационен план и подходи за включване на заинтересованите страни;
- Идентифицирани източници на информация и конкретни методи за събиране(вкл. разпространение на въпросници, провеждане на интервюта или срещи, когато това е необходимо), оценка и сравнение;
- Обхват на мониторинга по отношение на административната структура (дали ще обхване цялостната дейност на администрацията или дейността на отделни звена);
- Кои показатели/ключови индикатори ще бъдат подложени на оценка и сравнение;
- Отговорни служители/звена за провеждане на мониторинговите дейности;

Етап 5 – Определяне на изводите и резултатите

В рамките на този етап следва да се определят:

- Какви са идентифицираните добри практики по изпълнение на местни политики за развитие?
- Какви са проблемите и областите, в рамките на които е необходимо предприемането на конкретни мерки за подобряване процеса по изпълнение на конкретни политики?

Етап 6 – Изготвяне на препоръки за подобрене процеса на изпълнение на конкретни местни политики за развитие

При изготвянето на препоръки следва да се имат предвид:

- Необходимите мерки и дейности, които следва да бъдат предприети;
- Кой е отговорен за реализация на посочените мерки и дейности?
- Изпълнението на посочените мерки и дейности свързано ли е с допълнителни разходи?
- Период на изпълнение на предложените мерки и дейности?



- Какви са очакваните резултати от реализацията на дейностите?

Етап 7 – Отчитане на резултатите от мониторинга

Този етап включва:

- Определяне на лицата отговорни за отчитането;
- Определяне на органите/структурите, за които са предназначени резултатите от проведените мониторинг

Приложение 1:

Примерни индикатори

СИСТЕМА ОТ ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА НА ДЕЙНОСТИТЕ СВЪРЗАНИ С РАБОТАТА НА ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Създаването на взаимосвързана система от индикатори, която отразява последователно началното състояние, целите на дейностите свързани с работата на отделните административни звена на общината, както и по-високо ниво индикатори, които да отчитат постигане на поставените цели във връзка с общинските политики, ще позволи да се обезпечи отчетността, мониторинга и контрола при планиране на работата на общинската администрация.

Идеята на създаването на взаимосвързана система от индикатори (постигане на съгласувана последователност на индикаторите) е да се повиши тяхната познавателна стойност – всеки един от тях, взет сам за себе си няма такава познавателна стойност каквато може да добие при участието в обобщения комплекс на система от взаимосвързани индикатори. Включването в този комплекс повишава познавателната стойност показателя и това от своя страна води до съответното повишаване на качеството на резултатите от анализа тъй като картината представена от даден индикатор може да бъде обяснена от гледна точка на формализиране на взаимовръзките в изследваната система.

Логиката на системата от индикатори и тяхната последователност е следната:

Първоначално се извеждат така наречените **индикатори за въздействие (на ниво ОПР)**. Те определят съществуващата социално-икономическа среда върху която изпълнението на общинския план се очаква да доведе до положително развитие. Те могат да се приемат от една страна като отправна база за развитие и същевременно след осъществяването на проектите свързани с регионалното развитие на местно ниво да послужат за сравнение на постигнати резултати. Тези индикатори отчитат постигането на специфичните стратегическите цели и имат значение за цялостната оценка на стратегията на ОПР. Степента на въздействие се отчита с количествени или качествени индикатори.

Индикатори за резултат. Това е следващото ниво на индикатори за отчитане на резултатите от изпълнението на ОПР. Те се отнасят към изпълнението на отделните приоритети и мерки в ОПР, могат



да се отнасят и до изпълнението на предвидени конкретни проекти. Тези индикатори по възможност трябва да

Индикатори за получен продукт са специфични и отразяват директния резултат от конкретна дейност свързана с работата на административната единица – например, предоставена услуга, изготвена справка, становище, заведена преписка, приключена преписка и т.н. Тези индикатори са свързани с постигане на целите на конкретната структура и са непосредствен измерител за това.

Друг тип индикатори са тези за вложен ресурс. Тяхното предназначение е получаване на количественото и качественото изражение на вложените ресурси, свързани с осъществяването на конкретна дейност. Обхватът им може да включи както финансовите средства свързани с осъществяване на дейността, така и човешки, материални, информационни. ресурси. Определянето на тези показатели зависи от характерната дейност, свързана с реализирането на даден проект.

Примери за индикатори:

Индикатори за въздействие (ниво ОПР)

Индикатори за резултат (ниво приоритети и мерки на ОПР)

Приоритет	Мярка	Индикатор - дефиниция	Индикатор - мярка	Източник на информация

Индикатори за продукт (или изпълнение) – ниво дирекция/отдел:

Адм. звено	Функции/дейности	Индикатор - дефиниция	Индикатор - мярка	Източник на информация



Приложение 2:

Съгласуваност на приоритетите на стратегическите документи