



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



Европейски социален фонд  
Инвестиции в хората



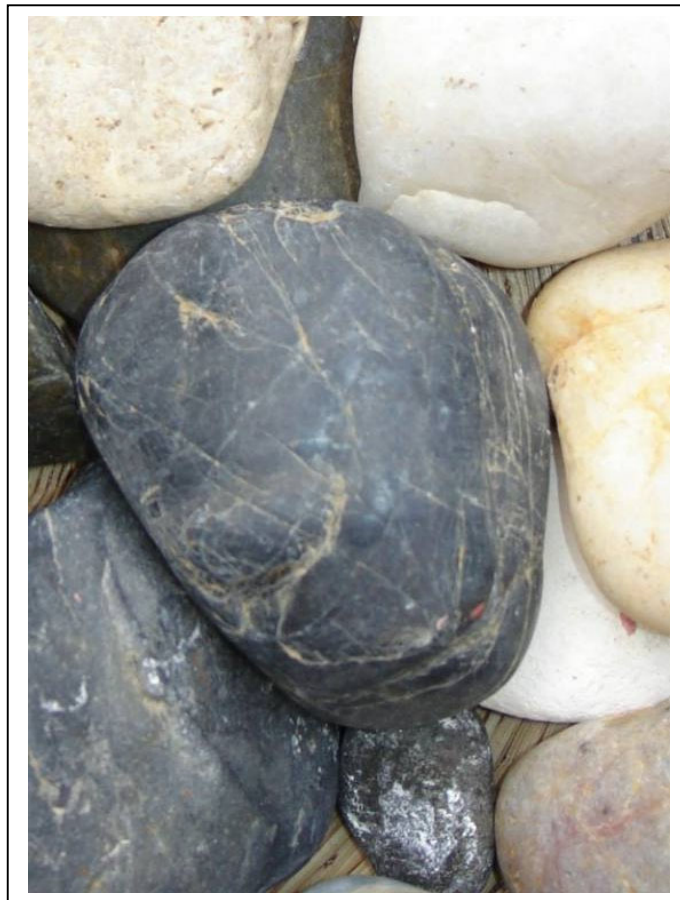
ОПАК. Експерти в действие

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
“АДМИНИСТРАТИВЕН  
КАПАЦИТЕТ”



**ПРОЕКТ “НПО – НАДЕЖДНИ ПАРТНЬОРИ ЗА РАЗВИТИЕ”**

## **СТРУКТУРА НА МОДЕЛ за партньорство между администрацията и НПО**



# Разработване и актуализация на ОПР

## 1. Сфера на приложение

Това е един примерен модел за партньорство между местната администрация и НПО сектора в процеса на разработване и/или актуализация на общински план за развитие. Моделът може успешно да се прилага и при работа по други стратегии или планове за местно развитие (секторни, тематични и т. н.)

## 2. Същност на модела

Изготвянето на качествен общински план за развитие изисква сериозни ресурси и време, които не са по силите само на администрацията. Освен това е изключително важно да има различен поглед върху проблемите и насоките за развитие на територията/общността и коректив на административните решения, което до голяма степен се гарантира с включването на всички важни местни структури, в т. ч. и НПО.

Моделът залага на активното сътрудничество между местните власти, представени от общинската администрация и общинския съвет, и неправителствените организации (наред с участието и на други ключови местни структури – държавните институции, бизнеса и др.) в целия процес на работа върху разработване или актуализация на общински план за развитие (ОПР). Това означава не само включване на отделни представители на НПО в работни групи или отделни обществени форуми и дискусии, а непрекъснато съгласуване на работата по плана във всичките му етапи, делегиране на конкретни задачи на представители на НПО сектора (организации или лица), възприемане и интегриране в плана на идеите и препоръките на този сектор. Важен елемент в подхода при разработването на плана е ефективното и пълноценно ангажиране на цялата местна общност за осигуряване на максимална публичност. Това може да бъде постигнато най-вече с ангажиране на НПО сектора, който по принцип изразява независимата и свободна позиция на гражданското общество. Прилагането на такъв подход води до последващо “приемане” от общността на готовия общински план като “свой” и способства за успешното му изпълнение. Взаимодействието между местната власт и НПО съдейства и за изграждането и развитието на местни партньорства и капацитет за последващо съвместно участие при кандидатстване с проекти (често има и изрично изискване за партниране между двата сектора и т. н.).

## 3. Резюме на модела (дефиниция, кратко описание)

Дефиницията “партньорски модел при стратегическо планиране на местното развитие” в голяма степен дава кратко и ясно описание на този модел като подход при разработване/актуализация на общински план за развитие. Представена е същността на модела; направена е характеристика на основните участници в процеса - тяхната роля и принос; описан е алгоритъмът за работа под формата на стъпки в хода на разработване на плана; дадени са конкретни резултати и примери от практическото прилагане на този подход в някои общини; представени са и възможните области и перспективи за прилагане на модела.

## 4. Участници – роля и конкретен принос

### 4.1. Местна власт – Общинска администрация и Общински Съвет.

Общинската администрация, в лицето на кмета на общината, е основен инициатор на разработването/актуализацията на ОПР (изрично посочено и като задължение, съгласно Закона за регионално развитие от м. май 2008 г.). Представители на общинската администрация и съветниците играят основна роля в целия процес на организиране, координиране, обсъждане, разработване и одобряване на плана. Представители на местната власт са ръководители на голяма част от работните групи, участват активно във всички задачи, взимат окончателните решения на сесии на ОбС. Финансирането на работата по плана се осигурява от бюджета на общината (в конкретни случаи

може да се разчита на частично съфинансиране от други източници – спонсориране от бизнеса или по проект).

#### 4.2. НПО сектор

Неправителствените организации участват активно в разработването/актуализацията на ОПР като излъчват и включват свои представители в работните групи, могат и да оглавяват отделни работни групи в зависимост от спецификата на съответната община и приоритетите ѝ (напр. група “Социална сфера”, “Околна среда” и др.). НПО секторът изразява мнения, прави бележки и дава препоръки и проектни идеи, както в процеса на изготвяне на аналитичната част, така и при разработване на стратегията и плана за действие. Важна роля на НПО е да бъдат конструктивен и позитивен коректив на оценките и предложенията на местната и държавната власт, както и да способстват за постигане на максимална публичност и прозрачност на процеса. Представителите на НПО сектора могат да изпълняват и конкретни задачи в хода на разработване на плана, като най-подходящи са: провеждане на социологически и специализирани проучвания; анкети; организиране и фасилитиране на публични обсъждания, дискусии и работни срещи; организиране и провеждане на информационни кампании и изготвяне на информационни материали и др.

#### 4.3. Държавни институции

Държавните институции са важен участник в процеса на разработване/актуализация на ОПР, тъй като значими компоненти от плана (най-вече по отношение на инфраструктурата, околната среда и социалната сфера) зависят от информацията, становището и предложенията на различните държавни структури и техните регионални подразделения (напр. НА “Пътна инфраструктура”; РИОСВ; РИОКОЗ; Бюро по труда, РСЗ, АСП; МВР; РИО; ДАМС; Териториално статистическо бюро и др.). Представители на държавните институции, в зависимост от спецификата на съответната община, насоките за развитие и наличието на конкретна държавна структура на територията, следва да бъдат поканени и да участват като членове на работните групи (в отделни случаи могат да бъдат ръководители или зам. ръководители на работна група). Участват с мнение, информация и предложения в изготвянето на разделите на плана.

#### 4.4. Бизнес

Важно условие за качествено и успешно разработване на ОПР е ангажирането на представители на бизнеса (особено на ключови за съответната територия фирми). Те дават различен, бизнес ориентиран и в повечето случаи твърде прагматичен и реалистичен поглед върху развитието на общината. Представителите на този сектор участват като членове на работни групи (най-вече в РГ “Икономическо развитие” или друга специфична РГ като например “Туризъм”, но също така могат да бъдат поканени и в други работни групи – “Инфраструктура”, “Околна среда”, “Социална сфера”). Бизнес представителите изразяват мнение и дават предложения. Могат да осигурят конкретна информация. В отделни случаи могат да спонсорират дадени задачи или да осигурят съфинансиране на разходите по разработване на ОПР.

### **5. Стъпки (алгоритъм за прилагане на модела, принципи на работа и публичност при реализацията му)**

Процесът на разработване/актуализация на общинския план за развитие се основава на широко участие на всички заинтересовани страни и гражданите; максимална публичност и прозрачност; партньорство между институциите и зачитане и приемане на различните мнения; следване на определена методика, основана на задълбочен анализ на състоянието и последващо набелязване на приоритети за развитието; много добра организация, планиране и координация на работата, в която основните роли са ясно дефинирани с:

- инициатор – общинската администрация с водещата роля на кмета,
- основен координатор – конкретно лице от общ. администрация, напр. зам. кмет или директор дирекция, р-л на отдел “Програми и проекти”
- фасилитатор – експерт от местните институции с доказан опит на фасилитатор (желателно с опит в подобен тип задача) или външен консултант със съответните умения и опит

Алгоритъмът при разработването на ОПР може да се обособи в следните основни стъпки:

#### 5.1. Стартиране и структуриране на процеса

Разработването на общинския план стартира с разпореждане на кмета на общината, който възлага на определено лице – основен координатор (напр. зам. кмет, д-р дирекция или н-к отдел) да осъществи предварителната подготовка за изготвяне на плана. Тази подготовка включва: изготвяне на работен вариант на план-график за работата; избор на фасилитатор с преценка за ангажиране или не на външни консултанти; определяне на необходимите финансови ресурси; набелязване на примерен брой и състав на работните групи; информиране на обществеността (медийни изяви, подготовка и провеждане на информационен ден за разяснение какво предстои по целия процес и др.). Основният координатор сформира предварителна координационна група (препоричително 3-5 души) за осъществяване на всички горепосочени дейности. В тази група, освен представители на общинската администрация, е удачно още на този етап да бъде включен представител на ключова НПО (напр. ТПП, АРР, Jobs център, Читалище, др.). Ангажирането на такъв представител и доброто взаимодействие между местната власт и НПО сектора още от началото на работата може да осигури активно участие и съпричастност на НПО към целия последващ процес.

#### 5.2. Анализ на заинтересованите

В този етап предварителната координационна група (може да бъде ангажиран и външен консултант за тази задача) извършва проучване на ключовите местни организации и институции с цел привличането им за разработването на ОПР. Анализът на заинтересованите лица се осъществява по определена методика със срещи на място и анкета; проучване на готовността за участие и/или съдействие; изясняване на капацитета и евентуално присъствие в работните групи; наличие на важна информация, която може да се ползва и т. н. Изключително важно в тази стъпка е обхващането на всички важни заинтересовани лица и особено на НПО, които осигуряват съпричастността на гражданското общество и обособени социални групи. От съществено значение е зачитането интересите на различните страни, проявеното внимание и уважение към тях и отново доброто взаимодействие между местната власт и НПО сектора.

#### 5.3. Сформиране на работни групи. Институционализиране на процеса.

Въз основа на анализа на заинтересованите страни и приоритетите за развитие на общината се сформират работни групи за разработване на ОПР. В най-типичния случай има три основни групи “Местна икономика”, “Социална сфера”, “Инфраструктура и околна среда”, но в зависимост от спецификата могат да се обособят и други групи (напр. “Туризъм”, “Селско стопанство”, “Работа с младите хора”, “Социални групи в неравностойно положение”, “Екология” и др.). Броят и съставът на работните групи варира в зависимост от важността на сектора, големината на общината и други фактори, но в общи линии удачният брой е 5-11 души (по-голяма група трудно се управлява). Важно условие е да бъдат включени представители на ключовите за съответната тема институции. Участието на представители на НПО във всички работни групи е от съществено значение за изразяване позицията на този сектор. Управлението на групата се осъществява от ръководител, зам. ръководител и технически секретар. Добър пример за зачитане ролята на НПО и успешно сътрудничество между местната власт и НПО сектора е възлагане ръководството на отделни групи на представител на НПО (напр. “Работа с младите хора”, “Социални групи в неравностойно положение”, “Екология”).

Институционализирането на процеса по разработване на общинския план става със заповед на кмета на общината за одобряване на броя, вида и състава на работните групи, план-графика и бюджета за изготвяне на ОПР (преди това материалите могат да бъдат внесени за разглеждане и одобрение и от ОбС).

#### 5.4. Анализ на състоянието

Анализът на състоянието е продължителен етап, в който работните групи събират и обработват статистически данни, правят проучвания, провеждат срещи и дискусии във фокус групи и др. В отделните тематични работни групи могат да се обособят подгрупи (напр. РГ “Местна икономика” – в подгрупи “Промисленост”, “Селско стопанство”, “Туризъм”, “МСП”, “Банкови и финансови институции” и др.). Изготвянето на качествен анализ се базира на задълбочено проучване на състоянието, процесите и тенденциите в отделните сектори, взаимовръзките между тези сектори и влиянието върху бъдещото развитие на общината. Важен фактор за успеха на анализа отново е активното включване на НПО и отличното взаимодействие между основните заинтересовани лица.

#### 5.5. Разработване на стратегическа част

Стратегическата част на ОПР се развива на базата на подробния анализ на състоянието, проблемите и тенденциите и предвижданите насоки за развитие на общината в съответния времеви хоризонт.

Изключително важно е да се вземат предвид ресурсите (финансови, материални, институционални, човешки и др.) на съответната териториална единица за изготвяне на реалистични стратегически параметри на развитието. Съществена роля тук следва да играе НПО сектора, който задава различният поглед върху целите и отразява мненията и интересите на гражданското общество. От голямо значение на този етап е да се стигне до консенсус между всички заинтересовани страни (с цената на разумни компромиси) относно стратегическите насоки за развитие на общината.

#### 5.6. Разработване на план за действие с индикативна финансова таблица

Планът за действие включва мерки и дейности, включително отделни проектни предложения. В тази стъпка се изисква много прецизно съблюдаване на конкретиката за включване на подходящи, постижими и ресурсообезпечени дейности и проекти. Това се постига чрез задълбочено обсъждане в работните групи (ако е необходимо с ангажиране на местни и/или външни експерти по отделни специфични въпроси), обсъждане на различни варианти и избор на най-удачните; отчитане на конкретните ресурси. Съществен фактор за изготвяне на качествен и реалистичен план за действие е зачитането на предложенията на всички сектори и особено на НПО, чиито идеи по принцип трудно се вметват в набора от икономически и инфраструктурни проектни предложения. Работен вариант на плана за действие се подлага на дискусия в открити заседания на работните групи (може да се планира и широка публична дискусия с участие на гражданите).

#### 5.7. Одобряване на ОПР

Одобряването на окончателния вариант на ОПР става на нарочна сесия на ОбС. Преди това работният вариант на плана се публикува в сайта на общината (могат също така да се публикуват отделни части в местния печат, да се коментират в рубрики по местни радио и телевизия, да се отпечатат работни копия на плана и се осигури достъп до тях и др.) за последни мнения и предложения от всички заинтересовани и широката общественост. Удачно е да се проведат заседания на секторните комисии в ОбС, които да разгледат и обсъдят тематично отделните раздели от плана и, ако е необходимо, да дадат препоръки и предложения за корекции. Сесията на ОбС излиза с решение за приемане на плана или връщането му за доработка. Гаранция за успешното приключване на работата и одобряването на плана е привличането на всички заинтересовани още от началото на процеса, включване на представители и на общинския съвет в работните групи, широко публично обсъждане на работни части от плана и зачитане на мненията на представителите на другите сектори. Това в много голяма степен зависи от сътрудничеството и разбирателството между общинската администрация и НПО сектора във всички етапи и инициативи при разработването на ОПР.

### **Публичност.**

Осигуряването на широка публичност и прозрачност през всички етапи е от съществено значение за успешно разработване на качествен ОПР с гарантирана съпричастност на обществеността. Постигането на тази цел се основава на активното участие на НПО във всички подобни прояви и сътрудничеството между местната власт и НПО сектора при планирането, провеждането и анализирането на резултатите от инициативите, свързани с публичността. В отделните етапи действията включват както следва:

- Преди стартиране на процеса се предоставя информация чрез местни медии, обяви на информационни табла, публикации в сайт на общината, провеждане на предварителен информационен ден.
- При сформиране на работните групи се осъществява широко обсъждане на броя и състава на групите със зачитане на интересите на различните сектори и обсъждане на предложенията.
- При анализа на състоянието се ангажират участници от различни организации, провеждат се открити заседания на работните групи, публикуват се периодично материали от работни варианти на аналитичната част, обсъжда се в широк формат готовият анализ, като се вземат предвид постъпили бележки и препоръки, изготвя се SWOT анализ при гарантирано широко публично участие.
- При извеждане на визия и стратегически цели за развитие на общината се провежда публичен дискуссионен форум. Работните варианти на визията и стратегическите цели се публикуват в сайт и/или на информационни табла и подлежат на коментар от обществеността и заинтересованите лица. Предложенията се вземат предвид при окончателното формулиране на стратегическите елементи.

- При разработване на плана за действие с конкретните мерки, дейности и проектни идеи се канят всички заинтересовани за представяне на свои предложения, както и за бележки и препоръки по вече заложените мерки и проекти. Това се постига чрез открити заседания на работните групи и публикации в сайт (или в разпетатан вид), на работни варианти на плана за действие.
- Окончателното одобряване на ОПР става на сесия на ОбС, която е открита за гражданите и може да се излъчва директно по местна медия.

## **6. Практически резултати от прилагане на модела**

Конкретните резултати от прилагането на този модел, базиран на доброто взаимодействие и сътрудничество между местната власт и НПО сектора, се изразяват в:

- качествено разработен ОПР в цялата му пълнота;
- изградени и/или развити местни партньорства;
- постигнато широко участие на обществеността с максимална публичност и прозрачност в целия процес;
- ясно и всеобхватно идентифициране на важните местни проблеми и набелязани мерки и действия за преодоляването им;
- обсъдени насоки за развитие на общината и изведени приоритети за конкретен период от време, съобразени с конкретните финансови и институционални възможности;
- набелязани проектни идеи, които могат да бъдат доразработени в проекти;

Този модел, в една или друга степен, е приложен при разработването на няколко общински плана за развитие:

В общините Карнобат, Сунгурларе, Стралджа, Твърдица в периода 2002-2005 по проект “Подкрепа на местното развитие и регионалния капацитет” на Министерство за международно развитие на Великобритания. Най-характерните елементи от модела, използвани в работата в тези общини, бяха: включване на представители на НПО в работните групи, вкл. като зам. ръководители; възлагане на конкретни задачи на екип от НПО – анкети и проучвания; съвместно планиране и провеждане на информационен ден; открити дискусии в работните групи с участие на граждани; изготвяне от НПО на специализиран раздел в собствения ѝ сайт за публикуване на работни части от общинския план.

В общините Калояново и Панагюрище – февруари-май 2005 по проект на Програма ФАР. Най-силно използвани компоненти от модела бяха: включване на представители на НПО в работните групи, вкл. като ръководител на една от групите; събиране и обработка на данни от екип от НПО; съвместно специализирано проучване на местния бизнес от смесен екип от експерти от общината и от браншови съюзи; редовни публикации на материали в сайтовете на общината и на някои НПО; съвместно планиране и провеждане на широки публични дискусии и открити заседания на работните групи; открита сесия на ОбС с участието на граждани за обсъждане и приемане на окончателния вариант на ОПР.

В община Дряново – ноември 2004 - юни 2005, по проект на Швейцарското правителство – с най-силно застъпени елементи от модела в: силно присъствие на представители на НПО в работните групи, вкл. ръководство на една от тях; съвместно планиране и водене на дискусии във фокус групи; провеждане на две специализирани анкети от екип на НПО сектора; широко публично обсъждане и изготвяне на секторни SWOT анализи; фасилитиране от представители на НПО на работни срещи за обсъждане на стратегическите компоненти от плана.

## **7. Възможности за прилагане на модела (коментари, изводи, препоръки)**

Така описаният модел на взаимодействие между местната власт и НПО при разработване на ОПР може да се ползва при разработване и/или актуализация на сходни стратегически планови документи – секторни стратегии, териториални стратегии - напр. по подхода Лидер в рамките на ПРСР; при различни проучвания и изследвания с ангажиране на ключови местни актьори и необходимост от широка гласност и участие и др.

Моделът би могъл да се използва освен на общинско ниво, така и при разработване/актуализация на държавни стратегии, планове или други подобни документи.