

ОБЛАСТНИ СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВИТИЕ

Методически наръчник

София, февруари 2005



Този наръчник се финансира от Британското министерство на международното развитие като част от проекта “Укрепване на общинския и регионалния капацитет : национално разпространение”.

- ✓ Стратегията трябва да бъде ориентирана към действие. Без фокус върху осъществяването (изпълнението) стратегията ще си остане само на хартия. Всеки план трябва да бъде смислен и да води към действие.
- ✓ Планът е средство или инструмент, а не самоцел. Едва ли са ни необходими красиви, добре оформени “папки”, разработвани в течение на години от множество организации и очертаващи непостижими, макар и добре звучащи цели.
- ✓ Един план е толкова добър, колкото добра е неговата реализация”. По своите функции планът е аналогичен на пътна табела.
“Никой не поставя високи изисквания към една пътна табела. Тя не трябва да е красива, не е необходимо да бъде художествено оформена. Тя само трябва да изпълнява своята функция. А затова трябва да има само няколко качества – да бъде вярна, да може да се разчита и да седи встрани от пътя, а не по средата му” (Heumaier, 1992).

Разделите на този наръчник са написани както следва:

Васил Маринов – предговор, раздели 1, 3.5, 3.6, 3.7, 3.10 и съответните приложения

Питър Гей – раздели 2, 3.1, 3.4, 3.12 и съответните приложения

Веселин Трендафилов – раздели 3.3, 3.4, и съответните приложения

Георги Георгиев – раздели 3.2, 3.8, 3.13

Соня Енилова – раздели 3.9, 3.11 и съответните приложения

Обща редакция: Васил Маринов

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР

1.	ВЪВЕДЕНИЕ В ПЛАНИРАНЕТО И ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ	3
1.1	СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ НА РАЗВИТИЕТО	3
1.2	ОБЛАСТНИТЕ СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВИТИЕ СПОРЕД ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ, ПОДЗАКОНОВИТЕ АКТОВЕ И МЕТОДИЧЕСКИТЕ УКАЗАНИЯ	6
1.2.1	<i>Функция/Предназначение:</i>	7
1.2.2	<i>Времеви хоризонт</i>	7
1.2.3	<i>Принос в други планови документи:</i>	7
1.2.4	<i>Съдържание:</i>	8
1.2.5	<i>Съобразяване с други планови документи:</i>	8
1.2.6	<i>Приемане</i>	9
1.2.7	<i>Отговорности за разработване</i>	9
1.2.8	<i>Срокове за разработване</i>	11
1.2.9	<i>Процес на разработване, приемане и изпълнение</i>	11
1.2.10	<i>Финансиране/ресурсно осигуряване на разработването, наблюдението и актуализирането</i>	13
1.2.11	<i>Финансиране/ресурсно осигуряване на изпълнението</i>	13
1.2.12	<i>Изпълнение/планиране на изпълнението</i>	14
1.2.13	<i>Наблюдение и оценка на изпълнението</i>	15
1.2.14	<i>Актуализиране</i>	16
1.2.15	<i>Публичност/Прозрачност:</i>	17
2.	РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ: ОБЩ ПРЕГЛЕД	18
2.1	ПРОЦЕСЪТ КАТО ЦЯЛО	18
2.2	ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ (ФУНКЦИЯ) НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ	18
2.3	ЕЛЕМЕНТИ, КОИТО ВИНАГИ ПРИСЪСТВАТ В РАЗРАБОТВАНЕТО НА СТРАТЕГИЯ	19
2.3.1	<i>Мисия</i>	20
2.3.2	<i>Визия</i>	20
2.3.3	<i>Ценности</i>	20
2.3.4	<i>Вътрешен и външен одит (анализ)</i>	21
2.3.5	<i>Приоритети</i>	21
2.3.6	<i>Ключови приоритети: интегриране на секторните приоритети</i>	22
2.3.7	<i>Стратегически план</i>	22
2.3.8	<i>Планове за действие</i>	22
2.4	РАЗЛИЧНИТЕ ПОДХОДИ КЪМ РАЗРАБОТВАНЕТО НА СТРАТЕГИЯ	23
2.4.1	<i>Партньорски подход</i>	23
2.4.1.1	<i>Основни положения</i>	23
2.4.1.2	<i>Дефиниции на термините, използвани в партньорския подход</i>	23
2.4.2	<i>Подход “главина и спици”</i>	24
2.4.3	<i>Експертен подход</i>	24
2.4.4	<i>Нашият опит в Югоизточен район на планиране</i>	25
2.5	ПУБЛИЧНИ КОНСУЛТАЦИИ	25
2.6	СПЕЦИФИЧНИ ЗА БЪЛГАРИЯ ВЪПРОСИ	26
2.6.1	<i>Финансиране</i>	26
2.6.2	<i>Ролята на регионалните власти</i>	26
2.6.3	<i>Изготвяне на планове за действие</i>	27
3.	РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ: ОСНОВНИ СЪПЪКИ	28
3.1	РОЛЯТА НА ФАСИЛИТАТОРИТЕ В ПРОЦЕСА НА РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ.....	28
3.1.1	<i>Защо са необходими фасилитаторите</i>	28
3.1.2	<i>Разликата между фасилитатор и председател</i>	28
3.1.3	<i>Как фасилитаторът и председателят работят заедно</i>	29
3.1.4	<i>Избор на фасилитатори</i>	29
3.1.5	<i>Обучение на фасилитатори</i>	30
3.2	ИЗГРАЖДАНЕ НА РАБОТЕЩО И ЕФЕКТИВНО ПАРТНЬОРСТВО.....	31
3.2.1	<i>Поуките от работата в Югоизточния район за планиране</i>	31
3.2.2	<i>Процесът на изграждане и развитие на партньорство</i>	31

3.2.3	Идентифициране на потенциални заинтересовани страни.....	31
3.2.4	Анализ и определяне на основните заинтересовани.....	32
3.2.5	Привличане (включване) на основните заинтересовани.....	33
3.2.6	Активизиране и развитие на партньорството.....	34
3.3	ФОРМИРАНЕ НА РАБОТНИ ГРУПИ.....	36
3.3.1	Анализът на заинтересованите – основа за формирането на работните групи.....	36
3.3.2	Формиране на Управителна Група - роля, състав, координатор.....	36
3.3.3	Формиране на работни групи – брой, видове, състав.....	37
3.3.4	Роля на управителната група и работните групи за изпълнение на стратегията.....	38
3.4	ОСИГУРЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНА РАБОТА НА ГРУПИТЕ.....	39
3.4.1	Какво е добър групов процес?.....	39
3.4.2	Ръководство на заседания/работни срещи.....	40
3.4.3	Ръководство на групата: председател и фасилитатор.....	41
3.4.4	Правила за работа на работните групи.....	41
3.4.5	Планиране на работата в групите.....	42
3.5	ДИАГНОЗА (АНАЛИЗ) НА СЪСТОЯНИЕТО.....	43
3.6	КАК СЕ СЪБИРА ИНФОРМАЦИЯ?.....	47
3.6.1	Значение и основни изисквания.....	47
3.6.2	Прилагане на селективен подход.....	48
3.6.3	Кога се събира информация?.....	49
3.6.4	Видове данни и източници на информация.....	50
3.6.5	Някои методи за осъществяване на първични проучвания (събиране на първична информация).....	52
3.6.5.1	Анкетни проучвания.....	53
3.6.5.2	Интервюта с ключови информатори.....	54
3.6.5.3	Групови дискусии (фокус-групи).....	55
3.6.6	Периоди и равнища на данните. Равнище на детайлност.....	55
3.6.7	Организиране на информацията: създаване на база данни.....	56
3.6.8	План за събиране на информация.....	57
3.7	КАК СЕ АНАЛИЗИРА ИНФОРМАЦИЯТА?.....	59
3.7.1	Общи принципи, изисквания и подходи за анализа на информацията.....	59
3.7.1.1	Анализ, а не описание.....	59
3.7.1.2	Цялостност (интегралност) на анализа.....	59
3.7.1.3	Точност, надеждност и обосноваване. Идентифициране на причинно-следствените връзки.....	60
3.7.1.4	Фокус върху местните (областните) проблеми.....	60
3.7.1.5	Обективност и критичност на анализа.....	61
3.7.1.6	Подходящ баланс между синтетични (комплексни) и прости показатели.....	61
3.7.2	Специфични методи (инструменти) за анализ.....	63
3.7.2.1	SWOT-анализ.....	63
3.7.2.2	STEP (PEST) анализ.....	68
3.8	ФОРМУЛИРАНЕ НА ВИЗИЯ, ПРИОРИТЕТИ И СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ.....	70
3.8.1	Същност на стратегическата рамка и йерархия на целите.....	70
3.8.2	Основни изисквания към йерархията (системата) от цели.....	72
3.8.3	Общ подход към определяне на целите: дърво на целите.....	72
3.8.4	Формулиране на визия и мисия.....	73
3.8.5	Определяне на приоритети.....	74
3.8.6	Формулиране на стратегически и специфични цели. Операционализиране.....	75
3.8.7	Проверка на целите.....	77
3.9	ИНТЕГРИРАНЕ НА РАБОТАТА НА РАБОТНИТЕ ГРУПИ В ШИРОКОТО ПАРТНЬОРСТВО.....	78
3.9.1	Защо е необходимо.....	78
3.9.2	Кога се прави?.....	78
3.9.3	Как се прави?.....	78
3.10	ПЛАНИРАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО: МЕРКИ И ПЛАН ЗА ДЕЙСТВИЕ?.....	80
3.10.1	Значение на планирането на изпълнението.....	80
3.10.2	Планирането на изпълнението според Закона за регионалното развитие.....	80
3.10.3	Какви действия биха могли да се предвидят в областната стратегия?.....	81
3.10.4	Какво са мерките?.....	83
3.10.5	Разработване на план за действие.....	84
3.11	ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СТРУКТУРАТА И НАПИСВАНЕ НА ДОКУМЕНТА.....	88
3.11.1	Каква да бъде структурата?.....	88
3.11.2	Как да напишем стратегията?.....	90
3.11.3	Някои полезни съвети.....	90
3.12	ПУБЛИЧНИ КОНСУЛТАЦИИ ЗА ОБЛАСТНА ИЛИ ОБЩИНСКА СТРАТЕГИЯ.....	92
3.12.1	Защо са важни публичните консултации.....	92
3.12.2	Какво представляват публичните консултации?.....	92

3.12.3	Консултации, “продаване”, участие – избор на подход	93
3.12.4	Цели	93
3.12.5	График.....	93
3.12.6	Методика.....	94
3.13	РАБОТА С ВЪНШНИ ЕКСПЕРТИ/КОНСУЛТАНТИ/.....	96
3.13.1	Необходими ли са външни консултанти?.....	96
3.13.2	Кога е необходим консултант	97
3.13.3	Какво можем да очакваме от външните експерти	97
3.13.4	Как да се организира работата с външни консултанти	98
4.	ПРИЛОЖЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТИ И ФОРМИ	99
Прил. 1.	По-важни характеристики на плановете документи според Закона за регионално развитие.....	100
Прил. 2.	Компетенции, изисквани от добре обучен фасилитатор.....	101
Прил. 3.	Избор на фасилитатори.....	102
Прил. 4.	Пример на заинтересовани страни в разработването на областна стратегия за развитие.....	103
Прил. 5.	Основни характеристики на заинтересованите, които трябва да се отчитат при анализа	104
Прил. 6.	Принципи на работа в партньорство.....	105
Прил. 7.	Въпроси за проверка степеня на готовност на партньорството за разработване на ОСП.....	106
Прил. 8.	Формуляр за заявяване на желание за участие в областна стратегия за развитие.....	107
Прил. 9.	Подходящи моменти за намеса и заседанията на Управителната група.....	108
Прил. 10.	Примерен състав на Управителна група	109
Прил. 11.	Примерен план-график за разработване, съгласуване и приемане на областна стратегия за развитие”	110
Прил. 12.	Примерен състав на тематични работни групи	112
Прил. 13.	Чек-лист за оценка на заседания	113
Прил. 14.	Насоки за изготвяне на протокол от заседание	114
Прил. 15.	Ръководство за умело ръководене на заседание	115
Прил. 16.	Примерни правила за работа на работна група	121
Прил. 17.	План-график за дейността на работна група	122
Прил. 18.	Чек-лист за проверка на аналитичната част на стратегията	123
Прил. 19.	Идентифициране на нуждите от информация: прости отговори на прости въпроси	124
Прил. 20.	Желана информация и източници и методи за нейното набиране.....	125
Прил. 21.	Основни показатели за плановете за регионално развитие и организации – източници на информация	126
Прил. 22.	Необходима информация за анализ на териториални единици за целите на планирането и устройството на територията и източници за получаването ѝ	129
Прил. 23.	Идентифициране и включване в екипа за планиране на “притежателите” на информация	131
Прил. 24.	Примерно писмо с искане за информация до Териториално статистическо бюро	132
Прил. 25.	Основни насоки за дизайн на анкетно проучване.....	133
Прил. 26.	Основни стъпки при изготвяне на план за набиране на информация	136
Прил. 27.	Основни въпроси при осъществяване на анализа	138
Прил. 28.	Анализ на проблеми	139
Прил. 29.	Индекс на човешко развитие: методика и пример за използване	141
Прил. 30.	Основни стъпки при осъществяване на SWOT-анализ	143
Прил. 31.	Работна среща за изготвяне на SWOT-анализ за областна стратегия за развитие.....	145
Прил. 32.	Пример за дърво на целите	147
Прил. 33.	Примерна форма за определяне на приоритети.....	148
Прил. 34.	Примерен формат на план за действие.....	149
Прил. 35.	Помощни матрици за разработване на план за действие	150
Прил. 36.	Въпроси за проверка на план за действие.....	151
Прил. 37.	Въпроси за проверка на системата от цели	152
Прил. 38.	Модел за структура на областна стратегия.....	153
Прил. 39.	Въпроси за проверка на завършената стратегия.....	154
Прил. 40.	Примерен График за провеждане на публични консултации.....	155
Прил. 41.	Примерно задание: Задание за преглед (оценка) на общински стратегии	156

ПРЕДГОВОР

Настоящият наръчник е изготвен в рамките на финансираня от Британското министерство на международното развитие проект **“Укрепване на общинския и регионален капацитет: национално разпространение”**. Този проект е осъществен от британската консултанска компания ITS в сътрудничество с българското сдружение ЕКИП в периода юни 2004 – февруари 2005 г. в 6 области, разположени на територията на три от районите за планиране в България – Южен Централен (Хасковска, Пазарджишка и Смолянска), Северозападен (Видинска и Врачанска) и Югозападен (Пернишка). Той е продължение на проект, изпълняван от същия екип през 2001-2004 г. в трите области на Югоизточния район.

Законът за регионално развитие (приет през февруари 2004 г.), който замени действащия от 1999 г. закон, очертава рамката за планиране и програмиране на регионалното развитие в България. Тъй като средствата от структурните фондове ще представляват най-големият финансов ресурс за подкрепа на действия (проекти) за регионално развитие, който ще обвърже и значителни национални публични ресурси, законът на практика очертава и част от програмната рамка за усвояване на средства от структурните фондове. До края на 2004 г. бяха приети и основните подзаконовни актове предвидени от закона. Приети са и методически указания за разработването на плановете документи, а в началото на януари е завършена Националната стратегия за регионално развитие.

Законът определя целите и принципите на регионалната политика, районите за осъществяване на регионалната политика (райони за планиране и райони за целенасочено въздействие), видовете планови документи, основните изисквания към тяхното съдържание и връзката между тях, органите отговорни за изготвянето, изпълнението и наблюдението на плановете документи и (в най-общ вид) източниците за финансиране на действия в подкрепа на регионалното развитие. Той предвижда широк набор от стратегии, планове и програми на различни равнища (от национално до общинско) (Прил. 1). Сред тях са и областните стратегии за развитие, които се очаква да бъдат разработени въз основа на Националната стратегия за регионално развитие до края на март 2005 г. и да послужат като ориентир при разработването на общинските планове за развитие.

Системата от планови документи е сложна, тяхното предназначение не винаги е очевидно, редица въпроси по изпълнението им са недостатъчно изяснени и тествани в практиката, а сроковете за изготвянето им са твърде напрегнати и взаимно обвързани. На тази система от планови документи съответства не по-малко сложна институционална структура, т.е. институции, отговорни за разработването, одобряването, финансирането и изпълнението на отделните планови документи. Разработените методически указания (в т.ч. за областните стратегии) до голяма степен разясняват изискванията на закона и конкретизират КАКВО трябва да се постигне в процеса на планиране и как трябва да изглеждат плановете документи, но дават сравнително малко практически насоки и инструменти за това КАК трябва да се подхожда към разработването на плановете документи. Към всичко това се добавя и сравнително ограничения+ опит в осъществяване на стратегическо планиране на регионалното и местно развитие (независимо от неговото съществуване и бързо нарастване през последните няколко години). Не на последно място, нормативните документи и методическите указания, въпреки тяхната детайлност (особено в сравнение с процеса на планиране през 1999 г.) оставят **сравнително голяма свобода на действие на отговорните за и участващите в процесите на планиране**, в т.ч. и в изготвянето на областни стратегии за развитие.

Описаният контекст и идентифицираните в рамките на настоящия (и на предходния) проект нужди и проблеми на регионалните актьори в процеса на планиране са основанието за разработването на този наръчник и определят неговото предназначение и съдържание. **Предназначението на наръчника** не е да тълкува или да конкретизира изискванията на Закона за регионално развитие и свързаните с него подзаконовни актове, нито да подменя утвърдените “Методически указания за разработване на областни стратегии за развитие”.

Той е замислен като **набор от “помощни инструменти”**, които могат да се използват от участниците в процеса на изготвяне на областни стратегии според техните конкретни нужди и разбирания и не на последно място според конкретния начин, по който те са възприели да осъществяват процеса на планиране. Тези инструменти са или под формата на въведения и обяснения по различни въпроси на стратегическото планиране на развитието (как трябва да се правят нещата) или под формата на примерни списъци, форми, чек-листове и др., които след известно модифициране, могат да се използват пряко при изготвянето на областна стратегия.

На пръв поглед това, което може да се намери във наръчника, може да изглежда теоретично. Но то е **резултат от опит** – нашият собствен или на хората и организациите, с които сме работили. Това е изстрадан опит, от който сме се опитали да извлечем най-ценните поуки и оттам сме формулирали насоките и изискванията. Наръчникът се базира не само на международния опит на ITS, но и конкретно на опита, натрупан при подпомагане на разработването на общински и областни стратегии в Югоизточния район на планиране¹. **Този наръчник представя това, което сме научили** (заедно с нашите партньори от общините и областите на Югоизточния район) **и което смятаме, че и други може да използват.**²

Една от най-важните поуки и дълбоко убеждение на екипа на проекта е, че няма универсален модел на планиране на развитието, нито някаква “тайна рецепта” за успешно планиране. Предлаганите методически инструменти не са нищо повече от **пример** за нещо, което е доказало приложимостта си, в т.ч. и в условията на България, и **отправна точка за разработване и прилагане на “собствен” модел и методика** на планиране. Независимо от еднаквата национална среда, областите са различни от гледна точка на своя размер, проблематика, конкретна институционална среда, съществуващ капацитет и пр. Затова наръчникът може да се оприличи на **“меню”, от което всеки може да избере това, което смята за необходимо и полезно.** Участниците в процеса на планиране трябва да оценят дали предлаганите подходи, методи и инструменти са подходящи за техните собствени нужди и условия и сами да оформят своите действия, като разработят конкретните детайли според собствената си ситуация. Важно е да се познават законовите изисквания, теоретичните постановки, принципите и моделите на стратегическо планиране на регионалното развитие, но още по-важно е те да могат да се прилагат в съответствие с конкретните местни условия.

Има много фактори за успеха на една стратегия и на самия процес на стратегическо планиране и не по-малко причини за техния провал или неуспех. Един от уроците, които сме извели от нашия и чужд опит е, че важен фактор са нагласите на участниците в планирането, тяхното отношение към плановия документ и към неговото предназначение (защо се прави този план/ стратегия?). Оттук и основното послание на екипа: **СТРАТЕГИЯТА ТРЯБВА ДА СЕ РАЗРАБОТИ НЕ САМО ЗАЩОТО СЕ ИЗИСКВА ОТ ЗАКОНА ИЛИ ОТ ЦЕНТРАЛНИТЕ ВЛАСТИ, НЕ САМО КАТО “ДОКУМЕНТ ЗА ПОКАЗ”, А ДА БЪДЕ РАБОТЕЩ ДОКУМЕНТ, КОЙТО СЕ ИЗПОЛЗВА В РЕАЛНИЯ ЖИВОТ И СЕ ИЗПЪЛНЯВА.**

Само по този начин може да се създадат областни стратегии, ориентирани към действие и да се преодолее “плановата абстиненция”³, проявяваща се в отхвърляне на планирането и в недоверие към изготвяните планове, която е резултат именно от подхода на създаване на красиви, добре оформени “папки”, очертаващи непостижими, макар и добре звучащи цели, които след това не се изпълняват. Не трябва да се забравят два постулата: 1) “Планът е средство или инструмент, а не цел сам по себе си” и 2) “Един план е толкова добър, колкото добра е неговата реализация”.

¹ В този район екипът на проекта подпомогна разработването на 9 общински стратегии и на областни стратегии на трите области.

² Освен този наръчник в рамките на проекта е публикувано и сборникът с учебни материали “Партньори за развитие: партньорски подход към стратегическото планиране на местното развитие” (С., февруари 2005 г.). В него биха могли да се намерят редица по-подробни разяснения по част от въпросите, както и списък на използваните теоретични и други източници.

³ Това е термин от западно-европейските страни, което показва че проблемът не е само “български”

1. ВЪВЕДЕНИЕ В ПЛАНИРАНЕТО И ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ

1.1 Стратегическо планиране на развитието

Планирането е процес, който включва определена степен на **предвиждане на бъдещето** (в т.ч. на промените в средата и на бъдещите действия на други “актьори”), **определяне на желаното състояние** към един бъдещ момент (цели) и **на средствата за достигане на това състояние**. То може да се сведе до определянето на цели (какво трябва да се постигне?), стратегия (как ще стане това?) и тактика (кой, кога и с какви средства ще осъществява стратегията?). Чрез инструментите на планирането ние се придвижваме от нашите утопии или мечти към конкретните действия за тяхното действително осъществяване. От друга страна, планирането се разглежда като **идентифициране на ресурси**, тяхното привличане, разпределяне по приоритети и определянето на начина на използването им за постигането на целите.

Една изключително проста, но ефективна дефиниция, която насочва не само към същността, но и към процеса на планиране, е: “Планирането е двуфазен процес. Най-напред разбираш това, което е неизбежно. След това намираш начин да извлечеш полза от него.”

Публичното планиране е процесът, чрез който властите създават планове и идентифицират проекти за развитие. Когато обект на планиране е определена територия или териториална общност (и особено когато тя е на субнационално ниво – т.е. част от една страна), говорим за **регионално планиране** (или планиране на регионалното/местното развитие). Регионалното планиране обикновено се противопоставя на по-традиционното секторно планиране като се подчертава неговия многосекторен и междуведомствен характер, интегрирането на различни аспекти от развитието на района. Така че то може да се определи и като **многосекторно, интегрирано планиране** в определени части на пространството.

Стратегическото планиране е структуриран начин за анализ на състоянието и предвиждане на действия за справяне с бъдещите промени. Вероятно двата най-важни белега на стратегическото планиране (което го отличава от планирането по принцип) е, че то е **дългосрочно** по времеви хоризонт и **акцентира върху връзките между организацията или общността** (в конкретния случай областта) и **нейната среда**. Определенията за стратегическо управление или планиране подчертават именно тези аспекти: “Стратегическото управление е науката и изкуството да се намери бъдещото място на организацията в заобикалящата я среда, което ще ѝ осигури непрекъснат успех и ще я предпазва от изненади. Това е логически анализ, който показва как организацията трябва да “мисли”, за да се адаптира успешно към постоянно променящите се външни и вътрешни условия” (И. Ансоф).

Табл. 1. Сравнение на стратегическото и оперативното планиране

Стратегическо	Оперативно
Дългосрочно	Непосредствено или краткосрочно
Абстрактно и широкообхватно	Дефинитивно, определено, конкретно
Идентифициране на важните проблеми и възможности	Действия
Търсене на нови подходи	Рутинно
Привличане и разпределение на ресурси	Използване на съществуващите ресурси
Ефективност - правим ли правилните неща	Ефикасност - правим ли нещата правилно
Птичи поглед	Поглед на червей
Много дълъг период между действието и резултата	Бърза обратна връзка за ефективността на действията

Стратегическото планиране показва това, което организацията (общността) **иска да бъде**, докато оперативното планиране се концентрира върху това как да се постигнат вече определените дългосрочни цели. Стратегическото планиране е насочено към **привличането и разпределението на ресурси**, оперативното – към използването на съществуващите ресурси. Стратегическото планиране винаги поставя въпроса за **ефективността - правим ли правилните неща?** (напр. дали да правим същото, може би в по-голямо количество, или искаме да правим нещо различно), докато оперативното планиране се фокусира върху

ефикасността – правилното правене на нещата. Ключов въпрос на всяка стратегия е: Какво искаме – повече от същото или нещо различно? И не на последно място, стратегическото планиране е фокусирано върху най-важното, то осигурява “птичия поглед”, докато оперативното планиране се занимава с детайлите, то осигурява “погледа на червезя”.

Резултатът или продуктът на стратегическото планиране е стратегията (стратегическия план). Стратегическият план очертава една сравнително дългосрочна и позитивна рамка, в която се разполагат сегашните и бъдещите ни действия. Но освен това, той е инструмент за съгласуване на различните интереси и намерения и за постигането на съгласие по и изпълнение на определени действия. Стратегията (стратегическият план) не трябва да се разглежда като “лист за пазаруване” или “списък от желаня”. Тя е инструмент за приоритизиране на нещата които трябва да се направят в областта (от публичните власти и/или от техните партньори).

Макар да няма универсални рецепти, може да се приеме, че **всяка добра стратегия трябва да отговаря на редица изисквания:**

- да се основава на добро разбиране за съвременното състояние и за факторите на развитието
- да е подходяща (уместна, отговаряща на нуждите и проблемите) и ясно дефинирана
- да е цялостна и последователна
- да е реалистична и осъществима
- да е ориентирана към действие (използване)
- да може да окаже реално въздействие върху процесите на развитие
- да може да бъде наблюдавана, да осигурява основа за отчетност и прозрачност
- да е дългосрочна по перспектива и относително стабилна, но същевременно достатъчно гъвкава по отношение на краткосрочните планове и действия
- да е автентична и да отразява местната ситуация, местните въздействия и визии за развитието
- да е разбираема за широката общественост

Добра практика е с тези изисквания не само да се започва, но и да се завършва разработването на стратегията, т.е. тя да бъде “проверявана” за тяхното изпълнение.

Стратегията (стратегическият план) като планов документ е само **върхът на айсберга**. Тя е **крайният резултат от процеса на планиране**. За да се достигне до добър план (стратегия) е необходимо да се премине през подходящ процес на планиране и то по правилен начин. Но така както **няма идеална, универсална структура на плановите документи, така няма и универсална рецепта за процеса на тяхното разработване**. Все пак добрият планов процес винаги включва няколко **основни етапа или фази:**

а) **Анализ и диагноза** на състоянието на планирания обект (територия). Анализът трябва да бъде достатъчно изчерпателен, а диагнозата - целенасочена и обективна, критична, дори безпощадна. Те трябва да обхващат не само обекта на планиране, но и неговата среда.

б) **Прогноза** за развитието на обекта (често тя не се обособява в самостоятелен етап, а се смята за неразделна част от диагнозата на състоянието).

в) **Планова фаза** или същинско планиране (определяне на целите, стратегиите, мерките, тяхното финансово и институционално осигуряване).

г) **Фаза на изпълнението**, в която освен осъществяване на планираните действия се наблюдава постигането на целите и желаните параметри за развитието на обекта и при необходимост се въвеждат **корекции** в плана.

Последната фаза показва, че в процеса на планиране е заложена идеята за **“обратната връзка”**, за промяна на първоначалния планов документ в съответствие с наблюдението на осъществените действия, на резултата от тях, на тяхната ефективност и ефикасност и на промените във външната среда. Това прави плановия процес **непрекъснат**. Затова много често се говори за планов цикъл. Концепцията за планирането като постоянен или непрекъснат процес, обаче не означава, че постоянно трябва да се занимаваме единствено и само с планиране. Друго важно изискване е плановият процес да бъде ясно **структуриран**.

Тъй като обикновено включва много и различни хора и организации и за да бъде ефикасен процесът на планиране трябва да бъде добре **организиран, планиран и управляван**. От самото начало е необходим ясен **план за самия процес на планиране**. За да говорим за **организиран и структуриран планов процес** е необходимо:

- Да има ясно дефинирани етапи (стъпки) със съответни продукти и процедури за одобряването им (участниците трябва да знаят кога трябва да приключат с определен етап, какво трябва да бъде създадено в края на етапа и дали този продукт е приемлив и позволява придвижване към следващия етап).
- Да има ясно дефинирани роли и отговорности (участниците трябва да знаят кой какво прави, пред кого се отчитат и към кого се обръщат с определени въпроси и искания)
- Да има ясно дефинирани задачи и срокове за изпълнението им от отделните участници

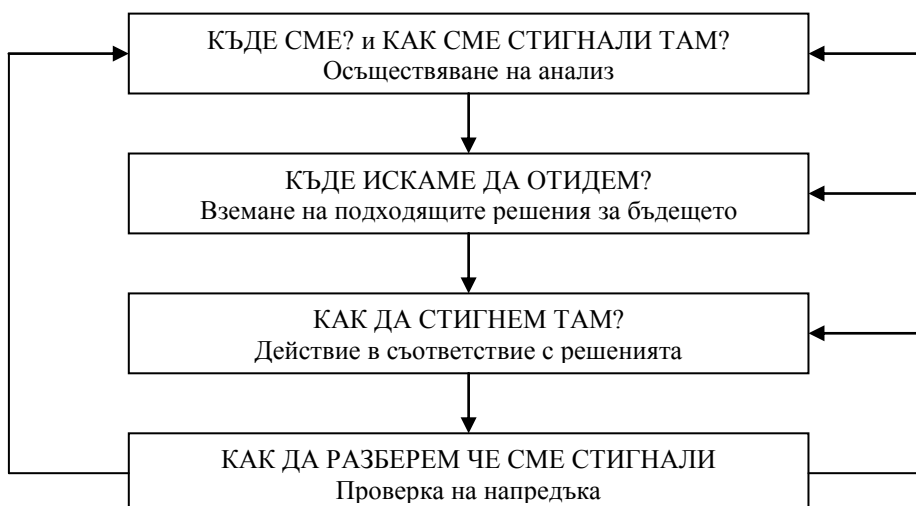
Стратегическото планиране не е задължително сложно. То може да се представи като прости отговори на прости въпроси.

Фиг. 1. Основни въпроси и необходими действия в процеса на стратегическо планиране

Въпроси	Действия
Какво знаем за сегашното състояние и бъдещите тенденции?	Събиране на информация за проблемите и ресурсите
Какво ни казва тази информация?	Анализ на информацията
Какво трябва да правим различно и по-добре?	Разработване на визия за бъдещето и определяне на цели
Как ще постигнем това?	Разработване на предложения за действие и проекти (в схематична форма)
Кой какво прави? Кога? С кого?	Разработване на план за действие
Добре ли се изпълнява това, което е планирано?	Редовно осъществяване на мониторинг и оценка

Стратегическото планиране, независимо от неговия обект (организация, територия, сектор) винаги борави с една проста схема, която може да се представи като **набор от въпроси**. Това е подход, който до голяма степен е **постъпателен**, т.е. придвижваме се логично от стъпка 1 до стъпка 4. Но често придвижването не е толкова просто и процесът е **итеративен**, т.е. можем да направим две крачки напред и една назад (Фиг. 2).

Фиг. 2. Основни въпроси и схема на стратегическото планиране



Една от особеностите на планирането е, че то **не е точна наука** и не е достъпно единствено за експерти. То е оптимално съчетаване на наука и изкуство, на систематичен научен подход и творческо мислене (а защо не и фантазия?). Творчеството не се противопоставя на научния подход, а го допълва. И все пак творчеството не може да бъде безгранично. Добри резултати се постигат, когато то се основава на добра информираност и “здрав разум”. Един от подходите за постигане на оптималната комбинация на научния

подход и творчеството е разумното балансиране между експертното планиране и планирането с участие на заинтересованите.

В заключение, за да се достигне до качествен план/документ (а това означава отговарящ на нуждите, съобразен с възможностите и изпълним план) е необходимо:

- Своевременно и подходящо определяне на предназначението и обхвата на плана в началния етап на планирането
- Добро познаване и съобразяване с контекста (икономически, политически, социален, културен, планов и пр.)
- Установяване на съобразен с контекста, предназначението и обхвата процес на планиране (участници, стъпки, продължителност)
- Разбиране и умения за осъществяване на стратегическо планиране
- Адекватни знания и разбиране за същността и аспектите на развитието, на движещите сили (факторите на развитието) и на актьорите в развитието и техните роли.

Това са въпроси, които в една или друга степен са разгледани в следващите раздели на наръчника.

1.2 Областните стратегии за развитие според Закона за регионално развитие, подзаконовите актове и Методическите указания

Този раздел е посветен на мястото на областната стратегия за развитие и изискванията към нея, произтичащи от Закона за регионалното развитие, подзаконовите актове и Методическите указания за разработване на областни стратегии. Той представя съпоставително (по определена структура) основните текстове на нормативните документи, които засягат пряко или косвено областните стратегии⁴. Въз основа на това участниците в и организаторите на процеса на разработване на областна стратегия биха могли да преценят какво е предопределено и задължително от нормативните актове и методическите указания и къде и доколко имат свобода на действие.

В преобладаващата част от случаите текстовете са цитирани дословно (ако не е отбелязано друго). Коментарите на авторите, където са били необходими, са маркирани с курсив.

Използвани са следните **съкращения**:

ЗРР – Закон за регионалното развитие

НУРПФИ - Наредба за условията и реда за приемане, финансиране и изпълнение на стратегиите, плановете и програмата за регионално развитие

НУНОКИО - Наредба за управлението, наблюдението, оценката, контрола за ефективното изпълнение и информационното осигуряване на регионалните плановете за развитие

ПОДОСР - Правилник за организацията и дейността на областните съвети за развитие

МУ – Методически указания за разработване на областни стратегии за развитие

НСРР – Национална стратегия за регионално развитие

НОПРР – Национална оперативна програма за регионално развитие

ОСР – Областна стратегия за развитие

ОбПР – Областен план за развитие

РПР – Регионален план за развитие

ОПР – Общински план за развитие

ОбСР – Областен съвет за развитие

НЕСУТРП – Национален експертен съвет по устройство на територията и регионална политика

⁴ Прегледът отразява състоянието към момента на изготвяне на наръчника, т.е. края на януари 2005 г.

1.2.1 Функция/Предназначение:

ЗРР Чл. 10. (1) Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им.

НУРПФИ Чл. 12. Областните стратегии за развитие са стратегически документи за определяне на регионалната политика, прилагана на ниво област, които конкретизират и съответстват на предвижданията на Националната стратегия за съответния период съобразно специфичните проблеми и потенциал на съответните области и районите за целенасочено въздействие в тях.

МУ, с. 6 Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и действията за тяхното постигане.

МУ, с. 8 ОСР определя по-общата рамка, в която се вписват част от регионалните приоритети, а общините имат своя по-далекоперспективен ориентир за развитието напред. Тя показва едно желано и възможно бъдеще в средносрочен и дългосрочен хоризонт, в което се откриват чертите на устойчивост. Тя има амбицията да бъде ориентир за всеки общински план, източник на идеи и аргументи за разработване на конкретни проекти и за тяхното финансиране.

МУ, с. 12 Областната стратегия за развитие формира рамката за развитие и устройство на областта и представлява стратегически документ, който се разработва в съответствие с НСРР и е тясно свързан с Регионалния план за развитие /РПР/ и Общинските планове за развитие/ОПР/.

МУ, с. 16 ОСР е стратегически документ, който определя дългосрочните цели и приоритети на областната политика за развитие и устройство, съгласува целите и приоритетите на плановете документи от по-високите нива с политиките и ресурсите на общинското ниво. Това е ключов документ, който отразява европейската политика за регионално развитие, ориентирана е към икономическото и социалното сближаване и формира рамката за развитие и устройство на Областта.

1.2.2 Времеви хоризонт

НУРПФИ Чл. 13. (1) Периодът на действие на областните стратегии за развитие съвпада с периода на действие на Националната стратегия.

НУРПФИ Чл. 2. (2) Националната стратегия се разработва за 10-годишен период.

НУРПФИ Прех. и закл. разп. § 1. Стратегическите документи - Националната стратегия за регионално развитие и областните стратегии за развитие, се разработват за периода 2005 - 2015 г., който включва три подпериода: 2005 - 2006 г. - привеждане в съответствие с изискванията на Закона за регионалното развитие; 2007 - 2013 г. - изпълнение в съответствие с Националния план за развитие; 2014 - 2015 г. - анализ на изпълнението, изводи, подготовка и разработка на стратегически документи за следващия период.

1.2.3 Принос в други планови документи:

ЗРР Чл. 11. (2) Регионалните планове за развитие се разработват в съответствие с предвижданията на Националната стратегия за регионално развитие, както и с приоритетите и специфичните цели, съдържащи се в областните стратегии за развитие, за съответния програмен период.

НУРПФИ Чл. 21. (1) Регионалните планове за развитие са основните документи за планиране на регионалното развитие на районите за планиране и се разработват в съответствие с целите и приоритетите на Националната стратегия и областните стратегии за развитие на областите от съответния район за планиране

МУ, с. 43 Регионалният план за развитие се разработва в съответствие както с Националната стратегия за регионално развитие, така и с приоритетите и специфичните цели, съдържащи се в Областните стратегии за развитие /чл.11 (2) от ЗРР/.

Регионалният план за развитие определя териториалния обхват на Районите за целенасочено въздействие, за които ОСР от своя страна трябва да посочи специфични дългосрочни цели и приоритети за развитие /Чл.11 (3) от ЗРР/.

НУРПФИ Чл. 31. (2) Националната оперативна програма се разработва в съответствие с регионалните планове за развитие, като се отчитат целите и приоритетите на регионалната политика, представени в Националната стратегия.

НУРПФИ Чл. 33. При разработването на Националната оперативна програма се отчитат предложенията на регионалните съвети за развитие относно приоритетите и мерките, които следва да се включат в Националната оперативна програма.

Заб. Приносът на областната стратегия към НОПРР е косвен – чрез регионалния план за развитие. Трябва обаче да се има пред вид, че текстът на наредбата допълва текста на закона по отношение на НОПРР (чл. 17), който изисква НОПРР да се разработва в съответствие единствено с предвижданията на Националния план за развитие. Същевременно законът предвижда при програмирането (респ. разработването на НОПРР) да се отчитат инициативите на общините за устойчиво местно и регионално развитие (чл. 18, ал. 1), което не е намерило отражение в текста за НОПРР в НУРПФИ.

ЗРР Чл. 14. (2) Общинският план за развитие се разработва в съответствие с предвижданията на Областната стратегия за развитие.

МУ, с. 44 Общинският план за развитие се разработва в съответствие с предвижданията на Областната стратегия за развитие и Регионалния план за развитие в частта, отнасяща се до определените Райони за целенасочено въздействие.

1.2.4 Съдържание:

ЗРР Чл. 10. (3) Областната стратегия за развитие съдържа:

1. анализ на икономическото и социалното състояние на областта;
2. специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта и районите за целенасочено въздействие;
3. организация и координация на дейността за постигане на целите;
4. необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията;
5. схема за устройство.

НУРПФИ Чл. 14. (3) Определянето на специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на районите за целенасочено въздействие се извършва на основата на предварителния териториален обхват, определен от регионалния съвет за развитие на съответния район за планиране, съгласно чл. 3, ал. 3 от Наредбата за определяне на показателите за обособяване на видовете райони за целенасочено въздействие, приета с Постановление № 166 на Министерския съвет от 2004 г. (ДВ, бр. 64 от 2004 г.).

Детайлно съдържание на областната стратегия за развитие е представено в МУ (с. 23-24) и е последвано от разяснения по отделните раздели (с. 25-42)

1.2.5 Съобразяване с други планови документи:

ЗРР Чл. 10. (2) Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие.

МУ, с. 6 Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие и на основата на резултатите постигнати от действащите Областни планове за развитие /ОБПР/. [Вж. по-подробно МУ, с. 13-15 за начина за анализ на областните планове и за възможните решения и действия въз основа на анализа]

МУ, с. 6 Тя се разработва в съответствие с целите и приоритетите на Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) и очертава областната рамка, целите и

приоритетите за развитие на областта, на базата на цялостната оценка на резултатите постигнати от действащите Областни планове за развитие и Общинските стратегии за развитие.

МУ, с. 30 Стратегическите цели [на областната стратегия] трябва ... да са в съответствие с общите цели за развитие на района за планиране, ...

МУ, с. 43 Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие, която от своя страна отчита предвижданията на Националния план за развитие.

Областната стратегия за развитие отчита и постановките на Областните планове за развитие за периода 2000-2006г., които са актуални към настоящия момент и ги привежда в съответствие.

Регионалният план за развитие определя териториалния обхват на Районите за целенасочено въздействие, за които ОСР от своя страна трябва да посочи специфични дългосрочни цели и приоритети за развитие /Чл.11 (3)от ЗРР/.

МУ, с. 44 ОСР определя дългосрочните цели и приоритети на областната политика и устройството на нейната територия, което я прави зависима от плановите документи, които се разработват на всички нива.

1.2.6 Приемане

ЗРР Чл. 10. (4) Областната стратегия за развитие се приема от Областния съвет за развитие.

ЗРР Чл. 26. (3) Областният съвет за развитие: 1. обсъжда и приема Областната стратегия за развитие....

НУРПФИЗ Чл. 16. Областните стратегии за развитие се приемат от областния съвет за развитие на съответната област след съгласуване с регионалния съвет за развитие.

ПОДОСР Чл. 11. (1) Заседанията на областния съвет за развитие са редовни, ако присъстват не по-малко от две трети от членовете на съвета.

(2) Решенията на съвета се приемат с мнозинство повече от половината от общия брой на членовете.

(3) Областната стратегия за развитие се приема с мнозинство от две трети от общия брой на членовете на областния съвет за развитие.

ПОДОСР Чл. 13. (1) По изключение областният съвет за развитие може да приема решение и неприсъствено чрез протокол, към който се прилага проектът на решение, придружен от докладна записка.

(2) Решението е прието, ако е подкрепено от две трети от членовете на съвета. В случай че решението не бъде прието, то се разглежда на следващото заседание на съвета.

ЗРР Чл. 22. (1) Регионалните съвети за развитие: 1. обсъждат и съгласуват проектите на областните стратегии за развитие за съответния район за планиране;

НУРПФИ Чл. 15. (2) Регионалните съвети за развитие обсъждат и съгласуват всички проекти на областните стратегии за развитие от съответния район за планиране с цел взаимното им обвързване и координация.

1.2.7 Отговорности за разработване

ЗРР Чл. 25. Областният управител:

1. организира разработването на Областната стратегия за развитие;
2. внася проекта на Областната стратегия за развитие за обсъждане и съгласуване в Регионалния съвет за развитие и за приемане в Областния съвет за развитие;

НУРПФИ Чл. 14. (1) Областните управители организират разработването на областните стратегии за развитие...

НУРПФИ Чл. 15. (1) Областните управители внасят едновременно проектите на областните стратегии за развитие за обсъждане и съгласуване в съответния регионален съвет за развитие.

ПОДОСР Чл. 9. Председателят на областния съвет за развитие (*областният управител*): ... 3. организира разработването, съгласуването и приемането на областната стратегия за развитие;

ЗРР Чл. 19. Министерският съвет приема наредба за условията и реда, включително сроковете, за изготвяне, съгласуване, приемане, финансиране, актуализиране и изпълнение на стратегиите и планове по чл. 8 (*национална стратегия за регионално развитие и областни стратегии за развитие*) и 11 (*регионални планове за развитие*) и на програмата по чл. 15 (*национална оперативна програма за регионално развитие*) по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на министъра на финансите.

ЗРР Чл. 20. Министърът на регионалното развитие и благоустройството: ... 8. дава методически указания на органите, участващи в разработването и прилагането на документите по чл. 8 (*национална стратегия за регионално развитие и областни стратегии за развитие*) и 11 (*регионални планове за развитие*);

НУРПФИ Чл. 13. (2) Министърът на регионалното развитие и благоустройството организира разработването на методически указания за изработване на областните стратегии за развитие чрез дирекцията по чл. 3, ал. 2 (*дирекцията от специализираната администрация на министерството, отговаряща за стратегическото планиране на регионалната политика*).

(3) Методическите указания за изработването на областните стратегии за развитие се одобряват от министъра на регионалното развитие и благоустройството след разглеждането им от НЕСУТРИП към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, създаден съгласно чл. 3, ал. 2 от Закона за устройство на територията. В състава на НЕСУТРИП се включват представители на заинтересуваните министерства и ведомства, областните управители, местните власти, национално представените социално-икономически партньори и представители на юридически лица с нестопанска цел, работещи в областта на регионалното развитие.

(4) Техническото задание за възлагане изработването на областните стратегии за развитие се подготвя на основата на методическите указания по ал. 2.

МУ, с. 19-20

[Методическите указания предвиждат следните “помощни” звена за разработване на областната стратегия]

1. Областна група за стратегическо планиране. Формира се въз основа на заповед на областния управител като първа стъпка в процеса на подготовка. Може да включва експерти от областните администрации, представители на териториалните статистически бюра, външни специалисти с качества и опит в различни области, свързани със стратегическото планиране. Оптимален брой – между 7 и 11 души. Броят, съставът и ръководителят на групата се определят със заповедта на областния управител.

ОГСП подготвя анализа на резултатите в областта на регионалното развитие, събирането на допълнителна и актуална информация, подпомага технически дейността на областния съвет за РР, организира, координира, редактира, размножава, информира и съгласува всички предварителни разработки на областната стратегия за развитие до нейното приемане.

2. Екип от експерти. Осъществява разработването и поема всички ангажименти, свързани с обсъжданията, обобщенията, редактирането и корекциите на областната стратегия за развитие. Може да бъде:

- а) вътрешен (съвпада с областната група за стратегическо планиране)
- б) външен – въз основа на договор за поръчка

3. Комисии по направления, които подпомагат работата на областната група за

стратегическо планиране в конкретното направление – формират се при необходимост (напр. по икономическо развитие, техническа инфраструктура, социална среда, околна среда, човешки ресурси и др.).

1.2.8 Срокове за разработване

ЗРР – Прех. и закл. разп. § 2. (3) Областните планове за развитие се привеждат в съответствие с изискванията на чл. 10 (*съдържание на областната стратегия*) и 19 (*наредба на МС за условията и реда, сроковете за изготвяне, съгласуване и пр.*) в шестмесечен срок от обнародването на закона в “Държавен вестник”.

НУРПФИ Чл. 14. (1) ... Социално-икономическият анализ в областните стратегии за развитие се разработва едновременно с изготвянето на Националната стратегия, а стратегическата им част - след обнародването на Националната стратегия в "Държавен вестник".

НУРПФИ – Прех. и закл. разп. § 3. (1) Националната стратегия за регионално развитие се разработва до края на 2004 г.

(2) Областните стратегии за развитие се разработват до края на първото тримесечие на 2005 г.

(3) Регионалните планове за развитие се разработват до края на първото полугодие на 2005 г.

1.2.9 Процес на разработване, приемане и изпълнение

НУРПФИ Чл. 14. (2) Разработването на областните стратегии за развитие се извършва в съответствие с методическите указания по чл. 13, ал. 2.

(4) Анализът, визията, целите, приоритетите и схемата за устройство на областните стратегии за развитие се обсъждат в процеса на разработване съвместно от разработващите лица, областните управители, представители на общините, представители на компетентните дирекции в областните администрации в центровете на районите за планиране, регионалните структури на социално-икономическите партньори и представители на юридически лица с нестопанска цел, работещи в областта на регионалното развитие.

ПОДОСР Чл. 2. Областните съвети за развитие определят целите и приоритетите за развитие на областта и мерките за постигането им в съответствие с предвижданията на Националната стратегия за регионално развитие.

ПОДОСР Чл. 9. Председателят на областния съвет за развитие (*областният управител – б.а.*): 5. осъществява координация и взаимодействие с регионалните съвети за развитие, с областните съвети за развитие, с органите на изпълнителната власт и с органите на местното самоуправление по планирането и програмирането на регионалното развитие

МУ, с. 46 Обобщената максимална времева рамка на етапите за разработка и приемане на ОСР е общо 25 седмици, които се разпределят така:

- Подготовка - 4 седмици;
- Разработване - 15 седмици.
- Съгласуване - 4 седмици;
- Отразяване на бележките и приемане от ОСР - 2 седмици.

Методически указания, с. 17- 22

[Долният текст е обобщение на съответния текст от методическите указания и показва основните етапи и дейностите, включени в тях. В максимално възможна степен е запазен езика на оригиналния документ].

I. Подготовка (започва преди приемането на НСРР с акцент върху анализа и привеждането в съответствие съгласно изискванията на ЗРР)

1. Сформиране на Областна група за стратегическо планиране /ОГСП/, въз основа на

- издадена Заповед от Областния управител.
2. Обучение [на специалистите, които ще бъдат ангажирани с организацията, координацията и разработването на ОСР – представители на областни администрации, областни съвети за развитие, областни групи за стратегическо планиране, екипи от експерти, други местни актьори]
 3. Събиране на актуална статистическа информация.
 4. Консултиране с общините относно постигнатите резултати по изпълнението на Общинските стратегии, настъпилите променени в социалната среда и набелязаните мерки.
 5. Идентифициране на ключовите фигури [идентифициране на заинтересованите страни, които да се включат в процеса на планиране].
 6. Провеждане на работни срещи и публични обсъждания.
 7. Разработване на Анализ и оценка на Областния план за развитие.
 8. Отразяване на териториалния обхват на районите за целенасочено въздействие предварително определени от Регионалните съвети за развитие на база на Наредбата за определяне на показателите за обособяването на видовете райони за целенасочено въздействие.
 9. Разработване на Предложение за привеждане в съответствие на Областния план за развитие и представянето му пред Областния управител.
 10. Областният управител взема решение за възлагането на разработването на областната стратегия за развитие:
 - а) със заповед – когато експертният екип е вътрешен и съвпада с областната група за стратегическо планиране
 - б) с договор в съответствие с изискванията на Закона за обществените поръчки – когато екипът за планиране е външен

II. Привеждане в съответствие с нормативните изисквания на ЗРР/Разработване на областната стратегия за развитие (15 седмици)

11. Актуализиране на социално-икономическия анализ и SWOT-анализа за областта
12. Междинно обсъждане от разработващите екипи, от експертите и от отделите за “Регионално развитие” към областните администрации, представителите на общинските администрации, представители на дирекциите за техническо съдействие, координация и управление на регионални програми и планове, представители на НПО и др.
13. Приемане на оценка за изпълнението на действащите областни планове за развитие
14. Междинно обсъждане ...
15. Определяне на визия, стратегически цели и приоритети (определяне на специфичните дългосрочни цели, приоритети и мерки за развитие на областта)
16. Междинно обсъждане ...
17. Планиране на организацията и координацията на дейностите за постигане на целите, системата за мониторинг и приемане на схемата за устройство
18. Междинно обсъждане ...

III. Съгласуване (4 седмици)

19. Проектът на областната стратегия се изпраща на Регионалния съвет за развитие
20. Получаване на становище от Регионалния съвет за развитие

IV. Приемане (3 седмици)

21. Подготовка – отразяване на бележките от съгласуването, комплектоване, техническо оформяне, прилагане на схеми, диаграми и карти, проверка за последователност и технически грешки. (2 седмици)
22. Приемане от областния съвет за развитие [*Според правилника за ОСРР е необходимо представяне на материалите 1 седмица преди заседанието*]

V. Изпълнение

- а) първи етап 2005-2006 г.
- б) втори етап 2007-2015 г.

VI. Актуализация:

1.2.10 Финансиране/ресурсно осигуряване на разработването, наблюдението и актуализирането

НУРПФИ Чл. 19. Финансовите ресурси за разработване, актуализиране и наблюдение на областните стратегии за развитие се осигуряват в рамките на бюджета на Министерския съвет, съответно на бюджета на областните администрации, по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството съгласувано с министъра на финансите и министъра на държавната администрация.

1.2.11 Финансиране/ресурсно осигуряване на изпълнението

ЗРР Чл. 13. Ежегодното планиране на средствата за реализация на дейности в районите за целенасочено въздействие се осъществява по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, съгласувано с регионалните съвети за развитие и с министъра на финансите в рамките на бюджетната процедура, като средствата се осигуряват със закона за държавния бюджет за съответната година.

ЗРР Чл. 15. (1) Програмирането и ресурсното осигуряване на регионалното развитие се извършва в рамките на Националната оперативна програма за регионално развитие.

ЗРР Чл. 29. Източници за финансиране на регионалното развитие са:

1. държавният бюджет;
2. бюджетите на общините;
3. средства на физически и юридически лица;
4. международни финансови институции;
5. други източници, определени със закон.

ЗРР Чл. 30. Средствата по чл. 29 се разходват за:

1. финансиране на мерките, включени в Националната оперативна програма за регионално развитие;
2. финансиране на предложените за подпомагане дейности на физическите и юридическите лица в изпълнение на приоритетите по районите за целенасочено въздействие;
3. съфинансиране на проекти, финансирани със средства от фондовете на Европейския съюз съгласно подписаните споразумения.

НУРПФИ Чл. 29. (1) Финансирането на процеса на изработване, информационно осигуряване и оценка на **регионалните планове за развитие** се осъществява чрез бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството.

(2) Планирането на средствата за реализация на дейностите по видове райони за целенасочено въздействие в района за планиране и по видове помощи се осъществява в рамките на индикативната финансова таблица, която е неразделна част от съответния регионален план за развитие.

(3) Индикативната финансова таблица обобщава необходимите ресурси за реализация на плана по източници на финансиране, мерки и приоритети и разпределението им по години.

(4) На базата на индикативните финансови таблици по ал. 2 министърът на регионалното развитие и благоустройството прави предложение до министъра на финансите за включване в бюджетната прогноза на средствата, необходими за реализация на дейностите в районите за целенасочено развитие, съгласно чл. 13 от Закона за регионалното развитие и възможностите на държавния бюджет за съответната година.

(5) Министърът на регионалното развитие и благоустройството организира разработването, приемането и прилагането на Инвестиционна програма за развитие на районите за целенасочено въздействие, наричана по-нататък "Инвестиционната програма".

(6) Финансирането на Инвестиционната програма се извършва чрез бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за съответната година. Размерът на средствата за финансиране на Инвестиционната програма се определя и осигурява според възможностите на държавния бюджет в рамките на бюджетната процедура за съответната година.

НУРПФИ Чл. 36 (2) Индикативният финансов план на Националната оперативна програма се разработва на основата на финансовите предвиждания на Националния план за развитие и отчита финансовите прогнози на регионалните планове за развитие.

Заб. Няма друга индикация за финансиране на изпълнението на областните стратегии освен чрез Инвестиционната програма за развитие на районите за целенасочено въздействие, въз основа на регионалните планове.

МУ, с. 34 Източниците за финансиране са вътрешни и външни, национални и локални, публични и частни, безвъзмездни и възмездни (възвращаеми), привлечени, централизирани и децентрализирани. Централизираното финансиране е основно чрез бюджета, при изпълнение на национални програми, проекти, целеви субсидии и др. Особено важно е използването на различните национални фондове и техните възможности. Локалното финансиране е основно при реализацията на проекти от регионално значение. Привлечените средства могат да бъдат: частни финансови ресурси, предимно от местния бизнес или смесени финансираня (публични и частни), банкови заеми и др.

МУ, с. 51 Друг основен фактор, който влияе на успеха на ОСР е идентифицирането на **финансовите източници**, тяхната достъпност и ефективното им използване на общинско и регионално ниво. Без реални възможности за финансиране на планираните мерки не може да се говори за устойчивост на регионалното развитие. Това налага добра координация, субсидираност и контрол на плановия процес на всички нива.

1.2.12 Изпълнение/планиране на изпълнението

НУРПФИ Чл. 27. (1) Областните управители отговарят за изпълнението на регионалните планове за развитие.

Заб. Няма друга индикация за изпълнение на областните стратегии освен чрез РПР.

МУ, с. 22 Конкретното изпълнение на ОСР се осъществява основно чрез общинските планове и РПР.

МУ, с. 46 Изпълнението на ОСР се разделя на два етапа: първи етап 2005–2006 г. и втори етап 2007–2015г. Конкретното изпълнение на ОСР се осъществява основно чрез общинските планове и РПР.

НУНОКИО Чл. 3. Орган за управление на РПР е министърът на регионалното развитие и благоустройството.

НУНОКИО Чл. 4. Министърът на регионалното развитие и благоустройството осъществява функциите си по чл. 3 съгласувано с областните управители.

МУ, с. 31-32 За осъществяването на целите и приоритетите на ОСР се спазват принципите на децентрализация, субсидиарност и устойчиво развитие, укрепване на партньорството и гражданското участие в процеса на планиране. Необходимо е осъществяването на координация по вертикала (между Регионалния съвет за развитие, Областния съвет за развитие и общините) и по хоризонтала (между различните звена, ведомства и актьори на областно ниво). Необходимо е да се изградят и работещи информационни канали, които да осигурят възможност за пряка комуникация, обмен на информация и задълбочаване на партньорството между структурите, намиращи се на различни управленчески нива.

МУ, с. 32 За реализацията на всяка поставена цел се предвижда реализацията на мерки /действия/ за постигане на специфичните цели. Задължително мерките са насочени към постигането на една или няколко стратегически или специфични цели. Специфичните цели

представляват сбор от инициативи, проекти, мероприятия и други. Мерките се планират във времето и задължително трябва да са планирани въз основа на съществуващите финансови, институционални и човешки ресурси.

МУ, с. 33 Отговорностите за изпълнението на стратегическия документ трябва да бъдат ясно разпределени между партньорите от областта и общините. Особено важно е да се поддържа постоянна връзка и контакт между Областната администрация, общините, бизнеса и НПО, тъй като те са основните партньори при разработването и реализирането на ОСР. Всички заедно определят рамката на ОСР, а изпълнението на конкретните инициативи и проекти е на общинско равнище. От добрата координация между местните партньори зависи успешното изпълнение на ОСР⁵.

МУ, с. 51 Успехът от изпълнението на ОСР зависи от недвусмисленото **регламентиране на правомощията и отговорностите** между всички участници в този многостранен процес, но най-вече от партньорството между общините, областите, държавата, НПО, бизнеса и гражданите.

МУ, с. 51 Друг основен фактор, който влияе на успеха на ОСР е идентифицирането на **финансовите източници**, тяхната достъпност и ефективното им използване на общинско и регионално ниво. Без реални възможности за финансиране на планираните мерки не може да се говори за устойчивост на регионалното развитие. Това налага добра координация, субсидираност и контрол на плановия процес на всички нива.

1.2.13 Наблюдение и оценка на изпълнението

НУРПФИ Чл. 17. Областните съвети за развитие наблюдават изпълнението на областните стратегии за развитие на основата на изпълнението на мерките по програмните документи, разработени в съответствие с областните стратегии за развитие.

НУРПФИ Чл. 27 (2) Наблюдението на изпълнението на регионалния план за развитие се извършва при условия и по ред, определени с наредбата по чл. 32 на Закона за регионалното развитие.

МУ, с. 22 Оценката се прави на базата на събраната информация и постигнатите резултати, отчитащи изпълнението на ОСР. Оценката бива два вида: междинна и последваща. Първата се извършва ежегодно и е придружена с годишен доклад /отчет/, а последващата оценка се прави след приключване на плановия период. На базата на направената оценка се пристъпва към актуализация или разработване на нова ОСР.

МУ, с. 34-35 За да може да се упражнява контрол върху изпълнението на ОСР, въз основа на оценките от постигнатите резултати спрямо поставените цели, е необходимо да се използва набор от показатели. Последните трябва да бъдат предварително или достатъчно рано определени по отношение на изпълнението на стратегическия документ, за да могат да бъдат използвани получените от тях данни. В повечето случаи това ще бъдат целеви стойности, които в агрегиран вид ще съответстват на целите на стратегическия документ. Мониторингът осигурява текуща информация, която помага да се отчете напредъка (успеха или неуспеха) на стратегическия документ.

За реализацията на мониторинга (наблюдението, оценката и контрола) е необходимо

⁵ Местните партньори могат да бъдат: общините, Регионалната служба по заетост, Регионалното статистическо бюро, Регионалните центрове по здравеопазване, НОИ, Регионалните структури на МОСВ - РИОСВ, Басейнови дирекции, Дирекции на национални паркове, ХЕИ, БТПП, Синдикатите, Индустиалната камара, Териториална данъчна дирекция, Камарата на строителите, Камарата на архитектите, Регионални сдружения на общините, Регионалните асоциации и др. При необходимост и желание могат да се включат и представители на: ВиК, Енергоразпределение, Пощи и далекосъобщения, Областно пътно управление, Агенция по кадастър, Гражданска защита, Областна Дирекция Национален Строителен Контрол и др.

разработването на:

- Индикатори/показатели/ за това какво и как ще се наблюдава (*списък на индикаторите се съдържа в приложение 3 на методическите указания*);
- Периодичност на събираната информация и оценката. Кога, от кого ще се изготвят съответните доклади, които ще се представят пред ОбСР.
- Отговорностите по осъществяване на мониторинга и оценката. Необходимо е да се знае кой за какво ще отговаря и какви са неговите компетенции при вземането на решение за степента на актуализацията на ОСР.

Ролята на *мониториращ местен орган* се изпълнява от *Областния съвет за развитие/ОбСР/*, който наблюдава реализацията на ОСР и прави междинната и последващата /окончателната/ оценка, след приключване на плановия период. Този областен орган за регионално развитие одобрява и утвърждава:

- индикаторите за наблюдение на изпълнението на стратегията;
- периодично извършва преглед на постигнатия напредък по отношение на целите, като анализира резултатите от изпълнението на мерките;
- разглежда резултатите от междинната оценка;
- разглежда предложенията за промяна на мерките;
- предлага промени, свързани с постигането на целите на стратегията /актуализира ОСР/.

За реализация на горепосочените дейности е необходимо да се разработи система от критерии и показатели, които да съответстват на целите на политиката за регионално развитие, като се вземат предвид и специфичните особености на конкретната област.

Междинната оценка включва:

- Оценка на първоначалните резултати от изпълнението на програмата;
- Оценка на степента на постигане на съответните цели;
- Оценка на използването на финансовите ресурси и процедурите за управление и наблюдение.

Последващата оценка включва:

- Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси за изпълнение на стратегията;
- Оценка на общото въздействие;
- Анализ на положителните и отрицателните фактори при изпълнението на стратегията;
- Оценка на степента на постигане на целите и на устойчивостта на резултатите;
- Изводи и препоръки, относно прилагането на политиката за регионално развитие.

МУ, с. 42-43 Мониторингът и оценката за изпълнението на ОСР се осъществява от Областния съвет за развитие. Той оценява изпълнението на ОСР след представяне на обобщен годишен доклад за постигнатите резултати. Събирането на информацията, анализа на средата и оценката на постиженията се подготвя от ОГСП. Тя се сформира по познания вече начин /със Заповед на Областния управител/. Препоръчително е в тази група да се включат по възможност същите членове, участвали при разработването на ОСР.

Събраната информация и разработеният доклад се представят пред ОбСР. Този доклад съдържа обстоен анализ на съществуващото положение в областта, постигнатите резултати, степента на изпълнение на целите през отчетния период, промените настъпили в регионалното развитие на национално ниво или на ниво ЕС. В доклада се мотивира и аргументира необходимостта от актуализация или промяна на стратегията.

1.2.14 Актуализиране

НУРПФИ Чл. 18. (1) Областните стратегии за развитие се актуализират:

1. в резултат на промени в Националната стратегия;
2. при съществени промени на макроикономическите и международните условия или на свързаното законодателство.

(2) Целите и приоритетите на областните стратегии за развитие не подлежат на актуализация за периода на тяхното действие.

(3) Областните стратегии за развитие се актуализират при условията и по реда на тяхното разработване и приемане.

МУ, с. 22 Актуализацията се извършва в зависимост:

- от получената оценка;
- при съществена промяна на вътрешните условия;
- при промяна на международните договорености и изисквания.

МУ, с. 42 Областните стратегии за развитие се актуализират в няколко различни случая:

- при актуализация на НСРР
- при констатиране на съществени отклонения от планираните резултати;
- при съществени промени на макроикономическите и международните условия или на нормативната база.

МУ, с. 43 В доклада [*обобщен годишен доклад за постигнатите резултати*] се мотивира и аргументира необходимостта от актуализация или промяна на стратегията. След обсъждане на доклада на заседание на ОБСР и неговото коригиране, съобразно приетите забележки, допълнения и препоръки ОСР се актуализира.

1.2.15 Публичност/Прозрачност:

ЗРР Чл. 25. Областният управител: ... 6. осигурява публичност и прозрачност на планирането и програмирането на регионалното развитие на територията на областта;

ЗРР Чл. 26. Областният съвет за развитие: ... 4. обсъжда и съгласува действията по осигуряване на публичност и прозрачност на планирането и програмирането на регионалното развитие на територията на областта по предложение на областния управител.

ЗРР Чл. 38. (1) Стратегиите, плановете и програмите, както и документите, свързани с действията на съответните органи по тяхното изработване, одобряване, приемане, изпълнение, контрол и оценка, са официална обществена информация.

(2) Органите, извършващи действия в рамките на предоставените им от този закон и нормативните актове по прилагането му компетенции, 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.

НУРПФИ Чл. 20. (1) Областният управител осигурява информация и публичност на областната стратегия за развитие, както и на документите, свързани с действията на съответните органи по нейното разработване, съгласуване, приемане, изпълнение и финансиране.

(2) Областният управител информира своевременно и по подходящ начин обществеността за характера и същността на областната стратегия за развитие, за необходимостта и потенциалните ползи от приемането и изпълнението ѝ, както и за постигнатите резултати.

ПОДОСР Чл. 12. (1) Заседанията на областния съвет за развитие са открити.

(2) За всяко заседание се съставя протокол, в който се отразяват приетите решения.

(3) Протоколът се подписва от председателя и протоколчика и се изпраща на членовете на съвета, на регионалния съвет за развитие и на министъра на регионалното развитие и благоустройството.

(4) Приетите материали от заседанията на съвета са публични и се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масова информация или по друг подходящ начин.

2. РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ: ОБЩ ПРЕГЛЕД

2.1 Процесът като цяло

Съществуват много начини за разработване на областна стратегия и представа за тях може да получите ако потърсите в Интернет информация за това как се изготвят стратегии в други страни. Въпреки, че в процеса на разработване на стратегия някои елементи могат да варират, има установени принципни стъпки, които са общовалидни и следва да се спазват.

2.2 Предназначение (функция) на областната стратегия

Без значение кой метод се използва, от съществено значение е всички да са наясно от самото начало какво е предназначението на стратегията. Очевидно е, че разработването на стратегия, която е просто “упражнение по писане” и никога няма да се използва за друго, освен да бъде показвана като документ, е загуба на време. Дори по-лошо, този документ ще породви очаквания, които е малко вероятно да бъдат изпълнени, а това предизвиква недоверие и скептицизъм. След като веднъж се появи недоверие, ще бъде трудно, ако не и невъзможно, да се ангажират хората отново в процеса на изготвяне на стратегия.

В действителност, няма смисъл да се разработва областна стратегия ако тя няма да бъде изпълнена и резултатите няма да се видят на практика.

Възможни функции на областната стратегия

а) Обединяване на съществуващи и очаквани бъдещи ресурси за реализиране на избраните приоритети

Това е най-логичната цел в страните членки на Европейския съюз. В рамките на един район (в случая област) ресурсите обикновено се разпределят между различните териториалните звена на централната власт, регионалните органи за управление и общините. Всеки от тях има свои собствени приоритети, както имат свои приоритети неправителствените организации и частният сектор. Смисълът на стратегията е да се обединят тези приоритети, да се открият точките на синергия и да се канализират ресурсите, за да се извлече максимална полза за района (областта). Също така е важно да се обединят хората в регионално партньорство, за да се изготви цялостна картина на потребностите на областта и да се види как приоритетите взаимодействат един с друг. (Например, приоритетът за развитие на високо технологични фирми е тясно свързан с образованието и професионалното обучение).

Има смисъл от една областна стратегия, дори ако в момента на изготвянето ѝ няма финансиране, но се очаква такова, например чрез Националната Оперативна Програма за Регионално Развитие (НОПРР), респ. чрез част от средствата от структурните фондове на ЕС, предоставени на България.

Друга подобна функция е да се избегне дублирането или конкурирането за финансиране. В много случаи актьорите могат да постигнат повече, ако работят в партньорство. Партньорството е типичният начин да се мобилизират големи суми пари за адресиране на потребности, които са определени от всички като належащи.

б) Оказване на въздействие върху националните приоритети или процеса на програмиране

Друга цел е да се въздейства върху националната политика. Малко вероятно е хората в столицата, които изготвят програмите, да вземат под внимание възгледите на отделни общини или неправителствени организации, но е по-вероятно да се вслушат в едно областно партньорство, което е в състояние да изрази ясно потребностите и да покаже защо те са важни, какви средства са необходими и какви са очакваните ползи.

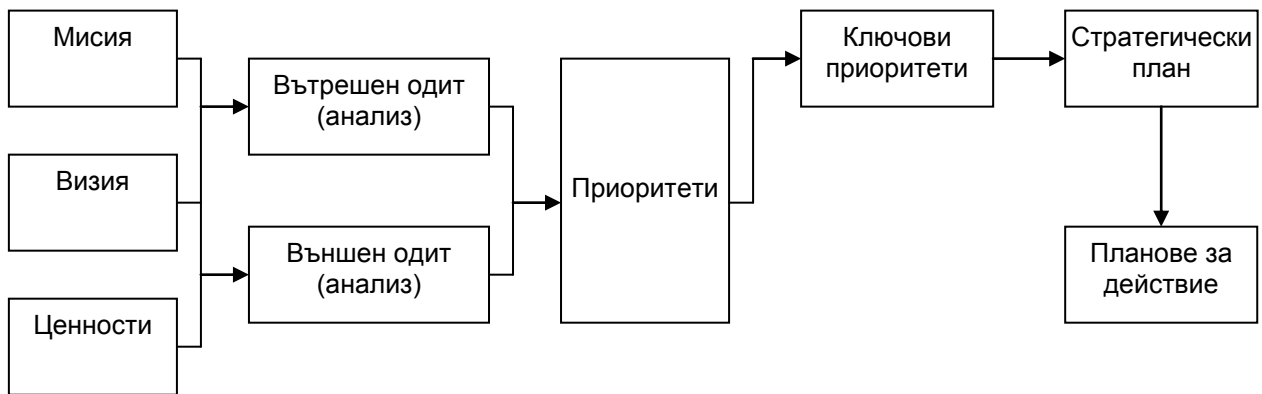
в) Структуриране на общинското планиране

Това е друга цел, която отчита факта, че вероятно много проекти ще се окажат твърде големи, за да бъдат изпълнени от една община (с изключение на най-големите общини). Има логика общините да работят заедно по въпроси като икономическо развитие, управление на отпадъците, водоснабдяване и др. И все пак, при подход, който включва само общините, е възможно да се пропусне приноса на териториалните звена на изпълнителната власт, на регионалните НПО и др.

2.3 Елементи, които винаги присъстват в разработването на стратегия

Въпреки че много специалисти са писали как се изготвят стратегии, за стратегиите в публичния сектор се е наложил моделът на Брайсън или негови вариации. Този опростен модел се използва като база за повечето процеси на стратегическо планиране.

Фиг. 3. Опростен модел на процеса на стратегическо планиране



Моделът може да бъде комбиниран с модела на партньорство, което е честа практика, но може да се използва и от експерт или група експерти. И двата подхода имат предимства и недостатъци, които ще бъдат обяснени по-късно.

Първата стъпка, както беше обяснено по-горе, е да се изясни предназначението на стратегията, което от своя страна ще покаже кои актьори трябва да бъдат включени. По принцип, за областна стратегия това ще бъдат партньори от областта, които по право могат да бъдат наречани “заинтересовани страни”. “Заинтересована страна” е актьор, който има материален интерес от стратегията. Обикновено заинтересованите са:

- Областната администрация
- Общините
- Териториалните звена на изпълнителната власт
- Неправителствени организации, представляващи интересите на специфични групи
- Училища, колежи и други образователни институции
- Частният сектор
- Представители на браншови организации
- Фирми с държавно участие, например Пристанища, Летище и т.н.

При модела на **партньорство на заинтересованите страни**, които екипът на проекта “Укрепване на общинския и регионален капацитет” използва с трите области в Югоизточен район на планиране, заинтересованите страни сформират областно партньорство, което от своя страна работи с определен брой работни групи.

Независимо дали се използва партньорския или експертния модел, важно е да се уточни кой притежава стратегията и каква е неговата мисия.

2.3.1 Мисия

Мисията представлява целта (смисъла, основанието за съществуване) на тези, които притежават стратегията. За какво е създадена организацията или партньорството? Какво тя/то трябва да постигне? Друга често използвана дума е “**мандат**”. “Мандат” означава задачата, поставена на организацията или партньорството от тези, пред които тя/то се отчита.

Този въпрос трябва да е ясен, в противен случай на по-късен етап ще се появят проблеми.

Примери за мисия:

- Да представлява и да даде гласност на интересите на всички групи на обществото
- Да гарантира на данъкоплатците, че техните пари се използват целесъобразно
- Да защити околната среда и да гарантира опазването ѝ в процеса на развитие
- Да осигури образование на всички деца

2.3.2 Визия

Под “визия” имаме предвид онова, което искаме да видим като краен резултат от цялата работа. Обикновено мисията и визията са кратки текстове, излагащи същността на въпроса (“есенцията”).

Примери за визия:

- Регион в авангарда на новите технологии
- Безопасен и толерантен град
- Град, в който всеки има възможност да намери работа
- Първият избор на външни инвеститори
- Община, чиито млади хора не са принудени да я напуснат, за да намерят по-добър живот

2.3.3 Ценности

Ценностите са онези убеждения, които ние всички споделяме. Ценностите са неща, които ценим, избираме свободно и сме готови да защитаваме.

Примери за ценности:

- Справедливост
- Равни възможности
- Бедността трябва да бъде намалена, а впоследствие и елиминирана
- Качеството на нашата селскостопанска продукция трябва да получи признание
- Публичният, частният и неправителственият сектор трябва да работят заедно
- Силните неправителствени организации са полезни за обществото
- Не трябва да има дискриминация на расов принцип
- Всеки има право на образование

Значението на ценностите се състои в това, че именно те движат хората и организациите. Когато хората работят заедно и споделят едни и същи ценности, напредъкът е по-бърз. Когато ценностите са различни, напредъкът е труден. Именно поради тази причина специалистите отдават толкова голямо значение на споделените ценности.

Обикновено членовете на едно партньорство влизат в него с различни ценности. Важно е да се изследват тези ценности, за да се намерят общите моменти, а различията да се кажат открито. Големите проблеми възникват не когато ценностите са различни, а когато различията остават скрити. В подобни случаи на пръв поглед има напредък, но когато започнат да се проявяват различията в ценностите, попадаме в задънена улица.

2.3.4 Вътрешен и външен одит (анализ)

Под “одит” имаме предвид подробен анализ на настоящата ситуация, в това число и на планираните промени. Трябва да правим разлика между вътрешен и външен одит. Външният одит се отнася до ситуацията в областта, а вътрешният до ситуацията в областната администрация или в партньорството като цяло.

И двата вида одит представляват предизвикателство, макар че за повечето хора външният одит е по-голямо предизвикателство.

При осъществяване на одита използваме аналитични инструменти като **SWOT** и **STEP** анализ. Това са концептуални инструменти, които ни дават възможност да разберем по-добре ситуацията в областта (те са разгледани по-подробно в раздел 3.7). SWOT-анализът се занимава с настоящата и бъдещата ситуация, STEP анализът – с бъдещите тенденции.

SWOT = Силни страни (Strengths), Слаби страни (Weaknesses), Възможности (Opportunities) и Заплахи (Threats)

STEP = Социални (Social), Технологични (Technological), Икономически (Economic) и Политически (Political) тенденции.

В някои случаи STEP анализът се видоизменя в

STEEPLE = STEP + Тенденции в Околната среда (Environmental), Равенството (Equality) и Законодателството (Legal)

SWOT анализът на една област трябва да е обстоен и да обхваща всички основни сфери като селско стопанство, индустрия и икономическо развитие, образование, социални въпроси, трудова заетост, инфраструктура. На практика ще има набор от “мини” SWOT-анализи за всяка сфера, които трябва да бъдат обединени.

Вътрешният одит анализира способността на организацията или организациите (областната администрация, областните партньори) да работят ефективно по изготвянето и изпълнението на стратегията. В този случай правим SWOT анализ на самата организация /организации/. Причината за това е, че избраните приоритети трябва да бъдат изпълними. Ако партньорските организации не притежават капацитета, необходим за изпълнението на даден приоритет, те би трябвало или да планират развиването на този капацитет или да изключат приоритета от своите планове.

Качеството и на външния, и на вътрешния анализ зависи от качеството на информацията, върху която те се базират. Самото набиране на информация представлява предизвикателство /вж. Раздел 2.5./. Ключово умение е да знаем каква информация да търсим. Набирането на информация изисква достъп до редица институции в различните сфери. Не всички ще бъдат еднакво готови да предоставят информация. Едно от предимствата на партньорския подход е, че в партньорството обикновено участват и хора, които имат достъп до необходимата информация.. Всъщност това е един повтарящ се процес – правим SWOT анализ, установяваме пропуски в информацията, събираме още информация, правим нов SWOT анализ и отново проверяваме адекватността на анализа. Но в един момент трябва да кажем “Достатъчно!”

2.3.5 Приоритети

Както е описано по-нататък, предлаганият модел на работа предполага формирането на секторни (тематични) работни групи, които осъществяват голяма част от работата по изготвянето на стратегията.

В резултат от секторните анализи ще се открият редица проблеми. Нормално е да бъдат идентифицирани голям брой проблеми. Важно е **всички** проблеми да бъдат записани в стратегията, независимо че само някои от тях ще бъдат определени като приоритети.

Факт е, че организациите не могат да работят по голям брой проблеми едновременно. Необходимо е да се направи не лекия избор кои проблеми да имат предимство пред други, т.е. да бъдат определени приоритети .

В самите работни групи по сектори трябва да се направи първоначално определяне на приоритети и да се съгласуват критерии, тъй като без ясни критерии е невъзможно постигане на съгласие по-нататък.

По-подробно въпросът за определяне на приоритети е разгледан в раздел 3.8

2.3.6 Ключови приоритети: интегриране на секторните приоритети

Всяка секторна група избира приоритети, които смята за истински важни. Но областната стратегия трябва да бъде стратегия на цялата област и затова е важно секторните групи да обсъждат заедно как приоритетите на всяка група пасват на останалите.

На този етап търсим ключови приоритети. Под ключови приоритети имаме предвид въпроси, чието решаване ще доведе до значителна промяна в областта и които по принцип обединяват редица приоритети, изведени от секторните групи.

Това, че един проблем не е определен като приоритет не означава, че отделните организации трябва да се откажат от него. Той може да остане приоритет за дадената организация, но няма да е приоритет за региона като цяло.

2.3.7 Стратегически план

В много страни от Европейския съюз стратегията (стратегическия план) обикновено съдържа следните компоненти

Фиг. 4. Съдържание на стратегическия план



Приоритетите са сфери (области) на потребности, за които партньорите са съгласни, че трябва да бъдат адресирани.

Общите цели са глобални и холистични (комплексни). Те определят по най-общ начин това, което искаме да бъде постигнато.

В рамките на общите цели има специфични цели, които трябва да следват логиката SMART: Specific (Специфични), Measurable (Измерими), Achievable (Постижими), Relevant (Подходящи, уместни) и Time Bound (Ограничени във времето). Тези специфични цели определят ясно какви действия трябва да бъдат предприети.

В рамките на всяка специфична цел има План за действие, която показва детайлно как ще бъде постигната специфичната цел. Понякога той произтича директно от целта, а в други случаи се използва двуфазен процес, при който първо се изготвят Мерки.

Мярката определя в широк смисъл как ще бъдат постигнати целите. Тя очертава действията, които трябва да бъдат предприети, определя ресурси (или как те могат да бъдат намерени). Обикновено мярката съдържа обосновка на целта и посочва актьорите, които ще поемат отговорността за изпълнението.

2.3.8 Планове за действие

Планът за действие е подробно описание на начина, по който дадена специфична цел ще бъде постигната.

За всяка специфична цел планът посочва:

- Ключовите актьори и техните роли
- Действията, които трябва да бъдат предприети от всеки един актьор
- Разпределението на конкретните отговорности
- Източниците на финансиране (в това число грантови схеми)
- Срок за изпълнение на всяка дейност
- График на изпълнението
- Индикатори за мониторинг на напредъка
- Системи за мониторинг и управление

2.4 Различните подходи към разработването на стратегия

2.4.1 Партньорски подход

2.4.1.1 Основни положения

Партньорският подход е един от най-предпочитаните в страните членки на Европейския съюз. Този подход обединява всички основни заинтересовани страни в широко регионално партньорство, което обикновено работи в подгрупи, наричани работни групи.

Подходът трябва да има движеща сила или “собственик”, организация, която инициира процеса и разпределя ресурсите. Обикновено това е областната администрация, но понякога може да бъде отделен съвет/група, сформиран за целта от областната администрация.

Инициаторът прави анализ на заинтересованите страни, за да идентифицира кои са ключовите заинтересовани страни и какви са техните интереси и ресурси. Направеният анализ ще даде възможност да се избере най-добрият начин, по който да продължи работата.

Ясно е, че ако има над 100 ключови заинтересовани страни няма да е възможно да приложим традиционния партньорски подход и в такъв случай може да изберем тъй наречения подход “главина и спици” (вж. по-долу).

Ако броят на заинтересованите страни в областта е от 30 до 60, то тогава подходът изисква те да бъдат поканени на обща среща. На тази среща инициаторът трябва да очертае в общи линии предстоящия процес и да помоли хората да формулират своите интереси. При това обикновено хората се опитват да наложат своите собствени интереси, затова целите на тази среща трябва да бъдат прости и ограничаващи се до набиране на информация за интересите на хората и изясняване на това какви работни групи следва да бъдат сформирани.

Партньорският модел включва работни групи от определен брой членове, които извършват процеса, описан по-горе в дадена специфична област като трудова заетост, икономическо развитие, социални услуги, инфраструктура и др. Тези групи ще трябва да бъдат подпомагани от председател, в повечето случаи – и от фасилитатор и понякога от експерти в дадената област.

Групите винаги трябва да са част от партньорството и е важно да се събират периодично и да обсъждат взаимовръзките между отделните приоритети (или липсата на такива). За окончателното определяне на приоритетите партньорството задължително трябва да проведе обща среща.

Необходимо е целият процес да бъде подпомаган от фасилитатори, тъй като стратегията в крайна сметка трябва да бъде написана. Тя може да бъде написана от експерти от областната администрация, които подпомагат партньорството, от самите партньори или с активната подкрепа на фасилитаторите.

2.4.1.2 Дефиниции на термините, използвани в партньорския подход

Партньорство: Група от актьори, които представляват основни сектори от обществото (публичен, частен и неправителствен) и които се съгласяват да работят заедно за изграждането на обща визия, определяне на посока и действие

Актьори: Тези, които се ангажират да работят заедно в процеса на местно или

регионално развитие. Те могат да представляват организации или групи със специфични интереси

Заинтересован: Човек или организация, който има специфичен интерес в развитието като актьор, бенефициент или информатор

Управителна група/съвет/: Малка група от ключови лица, която поема отговорността по насочване, мониторинг и гарантиране на гладкото протичане на работата по стратегията като цяло.

Работни групи: Групи, чийто членове са съгласни да работят заедно по определен компонент на работата, обикновено на секторен (тематичен) принцип.

Фасилитатор: Човек с умения и знания, който помага на членовете на групата да работят заедно ефективно и ефикасно.

Председател/ръководител: Човек, който ръководи група, гарантира структуриран и логичен метод на работа, който води до изпълнение на планираните дейности, подготвя дневен ред, води протокол и следи за напредъка на работата

Координатор: Човек, който координира оперативно целия процес и осъществява връзката между Управителната група и работните групи и контактите с външни експерти.

2.4.2 Подход “главина и спици”

Този подход е подобен на партньорския, но се използва в случаите, когато има голям брой заинтересовани, повече отколкото биха могли да работят заедно според партньорския модел описан в 3.1. по-горе. Този подход също признава, че има заинтересовани, които трябва да вземат участие по някакъв начин, но които не желаят или не разполагат с време да участват в работните групи.

Подходът е подобен на партньорския по отношение на организирането на обща среща. След това се сформират малки работни групи, състоящи се предимно от експерти, но работещи според насоките на Управителната група. Това означава, че заинтересованите периодично участват в заседанията на Управителната група, за да дават насоки, като са наясно, че има активен екип, който върши работата.

Работните екипи трябва често да се срещат с различни групи заинтересовани, които няма да бъдат склонни да отделят време, за да участват пряко в процеса. Най-често това са заинтересованите от частния сектор.

Възможно е неправителственият сектор да бъде много силно представен ако всички желаещи заинтересовани бъдат включени в процеса. Обикновено се организира Форум на неправителствените организации, който излъчва свои представители за участие в областното партньорство. Форумът изпълнява по-скоро функциите на Управителна група.

Концепцията на участие на представителни организации се използва често. Но ако искаме този модел да е работещ, тези представители трябва да са активни и авторитетни. Има предостатъчно примери на такива хора, които предстваляват само себе си и нямат реална връзка с тези, за които твърдят че представляват. Не трябва да позволяваме на подобни лица да играят доминираща роля, освен ако те наистина не се стремят да станат истински представители.

ITS нарича този метод “главина и спици”, защото при него има едно малко ядро от активно работещи хора, които поддържат връзка с много по-голяма група от заинтересовани чрез различни методи, включително управителна група за всяка отделна работна група. Този метод обаче към края би трябвало все повече да се доближи до партньорския метод тъй като участието на всички заинтересовани страни е необходимо, за да получим собственост върху и ангажираност към стратегията.

2.4.3 Експертен подход

Ако разгледаме цялата предстояща работа, възможно е да се изкушим да наемем външни експерти, които да свършат работата вместо нас.

Но съществуват много лоши примери, когато наети консултанти се впускат в един

теоретичен процес без да включват в него заинтересованите или дори без да се консултират с тях. Такъв подход неизбежно води до чисто книжно упражнение – налице е стратегия, която не се притежава от никой, няма да бъде изпълнена и само ще събира прах по лавиците.

И все пак е възможно ефикасно да се използват външни консултанти. Може да разгледате вариация на модела “главина и спици”, при която консултантите вършат по-голямата част от работата под напътствията на заинтересованите страни.

Ключовият въпрос е този за собствеността. Ако процесът се притежава само от консултантите, той не може да бъде успешен. Ако се притежава от заинтересованите, които са били подпомагани от консултантите, то тогава успехът със сигурност е възможен.

Сроковете за изготвяне на стратегията са важни. Опитът показва, че обемът на работата и консултациите със заинтересованите са такива, че период от 6 до 9 месеца е реалистичен. Ако се планира срок, например, от 4 месеца или по-малко, ще бъде трудно, ако не и невъзможно, да предотвратим прилагането на подход, при който екипът от външни експерти е водещ и собственик на стратегията, и няма да можем да избегнем съпътстващите този подход рискове от провал.

2.4.4 Нашият опит в Югоизточен район на планиране

Работихме с 3 области в Югоизточен район на планиране.

Във всяка област:

- Беше сформирано широко партньорство от областни актьори
- Бяха създадени работни групи за всеки ключов сектор
- Бяха определени фасилитатори за всяка работна група
- Беше избран координатор

Освен това в някои области:

- Имаше Управителна група /УГ/
- Ръководната роля се поемаше от голямото партньорство (главно членове на Областния съвет)
- Работните групи имаха за председатели хора, които допринесоха с авторитет и специализирани знания към процеса
- Местни за областта експерти бяха включвани в процеса при необходимост

Нашият опит показва, че всички тези компоненти са важни, но може да се използват различни подходи **при условие, че:**

- Се създава партньорство, включващо всички ключови заинтересовани
- Сформират се работни групи
- Работните групи се фасилитират добре
- Работните групи са подпомагани да работят заедно ефективно и ефикасно
- Определен е координатор, който координира работата на работните групи, гарантира резултата от работата да бъде цялостен продукт, а не отделни, несвързани помежду си части
- Управлението на целия процес се осигурява чрез подходящ механизъм
- При необходимост има достъп до специалисти (експертиза) в дадена сфера

2.5 Публични консултации

Една областна стратегия трябва да има подкрепата на всички главни сектори на обществото. Ако някои сектори останат извън процеса и не го подкрепят, има вероятност да се появят редица проблеми:

- Не се получава принос от някои сектори или секторни интереси, които е необходимо да бъдат ангажирани

- Важни компоненти от стратегията липсват, не са добре представени или не са добре свързани с други компоненти
- Някои групи от обществото може да се настроят враждебно към стратегията и в най-добрия случай да не я подкрепят, в най-лошия – активно да работят за омаловажаването ѝ

Следователно, особено важно е процесът на публични консултации да бъде част от подхода не само в края, а по време на целия процес на изготвяне на стратегия. Ако публичните консултации бъдат оставени накрая, то това няма да бъдат истински консултации, а просто “продаване” на идеи на обществеността.

Последствията от оставянето на публичните консултации накрая на процеса са рискът някои хора или организации да сметнат, че са били изключени от процеса и при това положение да заемат негативна и неградивна позиция. Наложително е организирането на широки и многобройни консултации, дори когато хората са умерено подкрепящи. Става много трудно, когато хората се чувстват изключени и се настроят негативно.

Консултации трябва да се провеждат:

- След като работните групи са изготвили вариант на своите приоритети и предстои обобщаването им
- След като е изготвен вариант на обобщените приоритети за стратегията като цяло
- След като са изготвени окончателни те документи

2.6 Специфични за България въпроси

Ситуацията в България през 2005 е различна от тази в страните членки на ЕС в няколко важни отношения.

2.6.1 Финансиране

Обикновено линиите за финансиране в страните членки са структурирани по начин, който позволява планирането да става на базата на известни или предсказуеми източници на финансиране (дори и ако се прилага някакъв конкурентен принцип при получаването на това финансиране или на част от него).

България се придвижва от период на подготовка за присъединяване към пълноправно членство. Това означава, че финансирането, което в момента до голяма степен е национално или по предсъединителните фондове (например програма ФАР) ще бъде заменено от структурните и кохезиционния фондове, които ще бъдат “смесени” с националното финансиране по начин, който е трудно да бъде предвиден понастоящем.

А това означава, че източниците на финансиране не могат да бъдат толкова сигурни, колкото са в страните членки. Затова, в много случаи планирането ще има за цел да позиционира областта или района по начин, който ще му позволи да се възползва от финансирането, когато то е налице.

Има вероятност ситуацията да се промени, когато започнат да действат структурните фондове и Националната Регионална Оперативна Програма. Тогава ще се появят много нови възможности, за които сега можем само да гадаем, но нещата едва ли ще се изяснят до периода непосредствено преди приемането на страната в ЕС.

2.6.2 Ролята на регионалните власти

По времето на съставянето на този материал областните администрации (ниво NUTS 3) са подчинени на и се назначават от правителството. Те не разполагат със собствено финансиране подобно на общинските власти. Ситуацията е различна от тази в много страни членки, включително и в новоприетите като Полша и Чехия. Това означава, че областната администрация може да играе ролята на катализатор или координатор, но не и на главна

движеща сила.

Районите на ниво NUTS 2 имат малко реално присъствие на практика и притежават само зачатъци на административен капацитет. Това са деконцентрираните звена на отделните министерства като РИОСВ, Национална Служба по Заетостта, Службата за съвети в земеделието и др.. Тези органи могат да разполагат с достатъчни ресурси след присъединяването, които да им позволят да се занимават с качествено регионално планиране.

Когато Националната Оперативна Програма за Регионално Развитие стартира, може да се появят възможности за регионални грантови схеми, които да оперират на ниво NUTS 2 или NUTS 3 в зависимост от решението на българското правителство.

2.6.3 Изготвяне на планове за действие

При изготвянето на една стратегия, винаги трябва да се изхожда от действащото в страната законодателство. Ако според него не се изисква план за действие, това е аргумент защо да не разработим такъв.

Но в повечето страни не е обичайно да се изготви стратегия без да бъде разработен план за действие. Причините за това са:

- Само ако се разработи план за действие с посочени отговорности и ресурси е възможно стратегията да бъде изпълнена;
- План за действие е необходим, за да проверим дали поставените цели действително могат да бъдат постигнати, в противен случай те просто могат да си останат списък с пожелания без съдържание
- Стратегия без инструмент за изпълнение може да бъде сметната от мнозина за писмено упражнение без практическа стойност

При дадената ситуация на възможности за финансиране в България съществуват причини, които биха могли да накарат законодателите да предложат областни стратегии без планове за действие:

- При условие, че структурните фондове ще бъдат ключов източник на ресурси и, по отношение на действията на местните и регионални актьори, ще оперират главно (макар и не изцяло) чрез НОППР, изпълнението ще изисква политически решения относно структурите на нива NUTS 2 & 3
- Тъй като стратегиите в момента имат за цел да повлияят върху процеса на програмиране, координирането на общинското ниво и подаване на информация към плана на ниво NUTS 2, има логика да не се изисква план за действие, тъй като е възможно подобен план да не може да бъде изпълнен от областните актьори

Съветът към областните актьори е, че докато от една страна те трябва да се водят от законите в страната, от друга те трябва да вземат под внимание как целите, които те приемат, могат да бъдат постигнати. Ако липсва акцент върху изпълнението, по всяка вероятност хората ще стигнат до извода, че процесът на разработване на областна стратегия е несъдържателен, ще има малък принос за развитието и следователно не си заслужава да бъде подкрепян.

3. РАЗРАБОТВАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ: ОСНОВНИ СЪПЪКИ

3.1 Ролята на фасилитаторите в процеса на разработване на областна стратегия

3.1.1 Защо са необходими фасилитаторите

Партньорският модел се основава на широко партньорство, което работи с определен брой работни групи. Малко вероятно е хората в тези групи да са работили заедно преди. Възможно е участниците в тях да имат противоположни интереси и различни представи за власт и влияние. Без фасилитиране тези групи вероятно няма да успеят да работят добре заедно и дори могат да се разпаднат при възникване на конфликт, който не могат да разрешат.

Фасилитиране означава да се помогне на групата да работи добре. Т. е. фасилитаторите трябва да улесняват процеса на работа в група. Необходимо е те да наблюдават процеса и ако установят трудности, с които групата не може да се справи, да се намесят и да помогнат за преодоляване на проблемите.

Това е важно, независимо кой модел се използва. Ако бъде избран модела “главина и спици”, заседанията на работните групи и на управителната група е задължително да протичат добре и затова се нуждаят от фасилитиране.

Ако бъде избран модел с използване на външни експерти, пак е необходимо да се провеждат срещи със заинтересованите страни ако искаме те да имат някакво участие в изготвянето на стратегията и в този случай отново ще са необходими умения за фасилитиране.

Фиг. 5. Какво означава фасилитиране?

Означава	Не означава
Да дава насоки и напътствия	Да председателства заседание
Да подкрепя групата	Да командва групата
Да наблюдава процеса и задачата (процесът е начинът, по който групата работи заедно за постигане на целите си)	Да доминира над груповия процес
Да помага на групата да види проблемите си и да ги разреши	Еднолично да разрешава проблемите на групата
Да дава съвети, когато групата помоли за това	Да влиза в ролята на всезнаещия експерт
Да подпомага членовете на групата да дадат своя принос	Да позволява доминиращите членове да обсебят групата
Да приканва членовете на групата да оценят по достойнство приноса на всеки	Да критикува членове на групата, открито или зад гърба им
Да подпомага групата, когато попадне в “задънена улица”	Да им казва какво да правят
Да помага на групата сама да види конфликтите и да ги разреши	Да бъде експерт - медиатор/съветник/наставник
Да споделя предишен опит, когато е помолен за това и когато примерът е уместен	Да влиза в ролята на лектор
Да помага на групата да разбере задачите, които стоят пред нея	Да настоява да се работи според собствените му стандарти
Когато е необходимо, да напомня на групата за основните правила на поведение, които са приети в началото	Да изпълнява ролята на пазвантин

3.1.2 Разликата между фасилитатор и председател

Ролята на председателя е да гарантира ефективното провеждане на заседанията на групата така, че работата да се изпълнява методично, всеки да дава своя принос, заседанията да водят до изпълнението на дейности, които да се отчитат на следващото заседание. С други думи, заседанията на работните групи са част от един непрекъснат процес, който води до резултати.

Задължение на председателя е заседанията да имат предварително планиран дневен ред и да се води протокол, който ще даде възможност да се провери изпълнението на поетите

ангажименти на следващото заседание.

Председателят се грижи за това групата да си върши работата. Тогава каква е разликата между председател и фасилитатор?

Ключът към отговора на този въпрос се крие в личността на хората, които поемат ролята на председател. Обикновено това са длъжностни лица с висок статут и опит в ръководенето на заседания. Фактът, че те са с висок статут, е важен. Те използват своята власт в процеса и участниците се отнасят с респект към тях. По принцип, хората ще им сътрудничат заради поста им.

Малко вероятно е обаче председателят да разполага с време или да има голямо желание да навлиза в подробностите на работата. Малко вероятно е той да има и експертните познания за процеса на разработване на стратегия.

Фасилитаторът е този, който осигурява **професионалната** подкрепа, този, който знае начина и е в състояние да подпомогне процеса стъпка по стъпка.

3.1.3 Как фасилитаторът и председателят работят заедно

Очевидно е, че връзката между председателя и фасилитатора е изключително важна. Двамата трябва да могат да работят заедно. Председателят трябва да гледа на фасилитатора като на важен и полезен член на групата.

От самото начало председателят и фасилитаторът трябва да обсъдят и уточнят своите роли. Разговорът няма да е лесен, тъй като двамата ще трябва да си разпределят и съгласуват задълженията. Типичното разпределение на тези задължения е показано по-долу.

Фиг. 6. Типично разпределение на отговорностите на председателя и фасилитатора

Председател	Фасилитатор
Свиква заседанията	Работи с председателя по цялостния план за действие на работната група
Определя дневния ред	Изгражда визия и дава яснота по "пътната карта" на процеса на изготвяне на стратегия
Приканва към дискусия	Дава професионални насоки
Направлява групата към вземане на решения	Наблюдава процеса и се намесва ако групата се отклонява и ако това е убягнало от вниманието на председателя
Приканва хората да се изказват и контролира онези, които биха доминирали	Помага на групата да работи заедно като такава
Следи за записването на взетите решения и планираните дейности	Помага за разрешаването на неразбирателства и конфликти
Следи хората да спазват поетите обещания	Споделя опит
Осъществява връзката между групата и процесите в областта/ общините	Помага на групата да изпълни специфични задачи
	Идентифицира случаи, в които групата се нуждае от експертна помощ, помага на групата да покани в подходящия момент подходящите експерти
	Осигурява специализирана подкрепа по въпроси като използване на аналитични инструменти, набиране на информация, определяне на приоритети и съставяне на планове

Тези задължения могат да варират в различните случаи. Много зависи от качествата на самите хора. Ако председателят е слаб, то фасилитаторът ще трябва да върши повече неща. Ако председателят не умее да контролира заседанията, ще трябва да го прави фасилитаторът.

Важното е председателят и фасилитаторът да се уважават взаимно и да бъдат уважавани от другите, за да бъде свършена работата. Ако това липсва, хората няма да сътрудничат - в частност това се отнася до водещи актьори от частния и публичния сектор.

3.1.4 Избор на фасилитатори

Това е особено важен въпрос. Ако се допусне грешка при избора на фасилитатори в началото ще е много трудно процесът да се движи към постигането на резултати. Възможно

е партньорите да започнат да се съмняват в крайния резултат, заседанията да се превърнат в “говорилни” и дейностите да замрат. Ако се стигне до подобна ситуация, хората започват да се оттеглят, защото нямат желание да участват в нещо, което отнема време и не дава резултати.

При избор на фасилитатори трябва да търсим следното:

- Способности: основните умения за работа с хора, аналитична мисъл, умения за правене на презентации, умения за писане, способност бързо да научава нови неща
- Капацитет: необходимото време, да се свърши тази работа
- Признат авторитет: степента, до която хората го уважават като човек, който знае какво правят другите, свързан е с властовите структури и може да свърши работата

Малко вероятно е да намерите напълно подготвени фасилитатори. Следователно, не трябва да се стремите да изберете такива, които имат доказан опит на фасилитатори, а онези, които отговарят на горните три критерия.

Основните компетенции на фасилитатора са представени в

Прил. 2, а процесът и подходите към техния подбор – в Прил. 3.

3.1.5 Обучение на фасилитатори

Не може да очаквате да намерите напълно подготвени фасилитатори. Ясно е, че е необходимо обучение на потенциалните фасилитатори от окончателния списък с кандидати.

Настоящият наръчник има за цел да осигури част от техническите познания, които ще са необходими на фасилитаторите. Тези познания, обаче, трябва да бъдат допълнени от практически опит, развиване на уменията и изграждане на увереност.

Добре би било да търсите подкрепата на хора, които вече успешно са работили като фасилитатори или като обучители на фасилитатори.

По-специално, на потенциалните фасилитатори са необходими:

- Достъп до практически опит – те трябва да имат възможност да говорят с участниците в процеса и в идеалния случай да ги наблюдават по време на работа
- Възможност да обсъждат в подробности всички аспекти на процеса на изготвяне на стратегия
- Достъп до вече изготвени стратегии и хората, които са ги разработили
- Подкрепа при започване на работата по стратегията

Независимо, че това помагало е предвидено да дава необходимата информация, препоръчваме да бъде проведено и обучение. Опитът ни показва, че не всички потенциални фасилитатори от окончателния списък искат, или пък могат да вършат тази работа.

3.2 Изграждане на работещо и ефективно партньорство

3.2.1 Поуките от работата в Югоизточния район за планиране

Ясно е, че областните власти не са единственият актьор в областното развитие. Изготвянето на областна стратегия за развитие, която да съответства на нуждите, да е изпълнима, да е притежавана от общността и да се радва на силна подкрепа, предполага възприемане на процес на планиране с участие (или основано на партньорството планиране), който да включва и другите важни актьори в развитието. От такъв тип е процесът, използван в трите области на Югоизточния район за планиране, чиито основни характеристики са база за разработване на настоящия наръчник. От този опит могат да се извлекат няколко важни извода по отношение на партньорството:

- **Партньорството не е самовъзникващ процес, а трябва да бъде инспирирано.** Инициатор за формиране на партньорство за разработване на областната стратегия за развитие може (и трябва) да е областния управител и ключови представители на областната администрация.
- **Изграждането на действено партньорство е процес, който отнема време.** Всички основни участници в процеса на областно развитие трябва да бъдат поканени и вдъхновени да участват в партньорство за разработване на областната стратегия. Такива са областната администрация, местните власти (общините в областта), децентрализираните служби на централната администрация, областнопредставените организации на бизнеса, агенции за развитие и подкрепа на бизнеса, ключови за областта предприятия и финансови институции, неправителствени организации и т.н.
- За да може партньорството да се превърне в действителен инструмент за разработване на добра областна стратегия за развитие, то **трябва да бъде поддържано действащо и да получи подкрепата на ръководителите на всички участващи организации.** Този процес трябва да бъде добре организиран, планиран и управляван, но преди всичко трябва да има ясен ангажимент от страна на участниците.

3.2.2 Процесът на изграждане и развитие на партньорство

За конкретната цел партньорството може да се дефинира като неформално споразумение между областна администрация, общините, децентрализираните звена на централната власт, неправителствени организации, представители на бизнеса и частни лица от дадена област за разработване на областна стратегия за развитие.

Процесът на изграждане и развитие на партньорството за разработване на ОСР включва четири основни етапи:

1. Идентифициране на потенциалните заинтересовани
2. Анализ и определяне на основните заинтересовани
3. Привличане (включване) на основните заинтересовани
4. Активиране и развитие на партньорството

3.2.3 Идентифициране на потенциални заинтересовани страни

Известно е, че хората подкрепят една стратегия, ако те са я създали. Затова е важно тези, от които се очаква да я изпълняват, да са убедени, че имат принос за нейното разработване. В тази връзка е важно преди да се идентифицират заинтересованите страни внимателно да се прецени:

- Кои са ключовите въпроси или проблеми на областта, които трябва да се решават?
- Какви са дълготрайните решения на тези проблеми?
- С кого трябва да се работи, за да се стигне до тези решения?
- Как трябва да работят местните и регионални власти, заинтересованите лица и партньорите, за да се направи промяната устойчива?

Идентифицирането на заинтересованите предполага да се направи достатъчно изчерпателен списък на групите и организациите в областта, които могат да се определят като “заинтересовани”. **Заинтересована страна**, съгласно методическите указания на МРРБ, е **всяко лице или група в/или извън организацията, които могат да допринесат с ресурси или да бъдат засегнати от дадено решение на Областния съвет за развитие, при прилагането на ОСР.**

Пример за типични заинтересовани в разработването на ОСР, съобразен и с издадените от МРРБ методически указания, е представен в Прил. 4.

3.2.4 Анализ и определяне на основните заинтересовани

Осъществяването на тази стъпка изисква преди всичко да се направи достатъчно подробен анализ на заинтересованите страни. При това се поставят следните **задачи**:

- Да се идентифицират основните заинтересовани страни по отношение на развитието на областта
- Да се опишат и анализират идентифицираните заинтересовани
- На базата на този анализ да се определи тяхната потенциална роля в процеса на изготвяне на областната стратегия за развитие

Основните въпроси, които подпомагат анализа на заинтересованите, са:

- Кой има най-голяма полза/интерес от евентуалните действия по изпълнение на стратегията? (преки заинтересовани, бенефициенти)
- Кой има властта и/или влиянието да подпомогне или да провали евентуалните действия по изпълнение на ОСР? (косвени заинтересовани, влияещи)
- Каква е основната роля (функция) на съответния заинтересован?
- По какъв начин той е засегнат от проблемите и евентуалните действия?
- Каква е мотивацията му за участието в решаването на проблема (какви ползи ще получи)?
- Какъв е капацитетът му за участие в решаването на проблема (компетенции, ресурси, умения, опит)?
- Какви са отношенията му с други заинтересовани (партньорство, конфликти)?
- Как може да бъде привлечен съответния заинтересован?

В Прил. 5 е представена примерна таблица, която може да се използва за обобщаване на резултатите от анализа.

В процеса на анализ на заинтересованите е важно **да се определи и потенциалната роля на съответната група (организация) в стратегическия процес**. Не е реалистично и прагматично да се смята, че всички заинтересован биха могли да участват пряко и еднакво активно в процеса на изготвяне на ОСР. Тази част от заинтересованите, която се включва пряко в процеса на разработване на ОСР, може да бъде обозначена като “партньори”.

Изборът на заинтересованите, които да бъдат включени, както и определянето на тяхната роля може да се направи чрез проста матрица, като се изхожда от отговорите на два от горните въпроси:

Кой ще бъде най-силно засегнат от стратегията? Интересите на коя група ще намерят най-широко място в стратегията?

Кой има властта и влиянието да подпомогне или провали стратегията?

При вземането на решение може да се ползва матрица от вида на представената във Фиг. 7.

- Изберете квадрат 1 за преки партньори (силно засегнати и със силно влияние), особено за членове на управителната група
- Информируйте и се консултирайте с останалите, особено от квадрат 2 и 3

Фиг. 7. Избор на участници в процеса на стратегическо планиране

	Силно влияние върху успеха на стратегията	Ограничено влияние върху успеха на стратегията
Важно е да се дадат ползи (да се адресират проблемите) на тази група	1	2
Не е важно да се дадат ползи (да се адресират проблемите) на тази група	3	4

3.2.5 Привличане (включване) на основните заинтересовани

След определянето на основните заинтересовани, които бихме искали да изберем за партньори в процеса на разработване на областната стратегия, трябва да решим как да ги привлечем към изграждащия се екип. Би било наивно да се смята, че всички организации и групи, за които смятаме, че трябва да се включат в процеса, ще осъзнават това като своя необходимост и ангажимент и ще участват активно в процеса в съответствие с ролята, която сме им отредили. По принцип те няма да участват просто защото разработването на ОСР в партньорство се смята за съвременен и ефективен подход, защото такъв е опитът в други страни или защото така се изисква от законодателството или се препоръчва от методическите указания на МРРБ. Практиката показва, че има потенциални партньори, които не желаят да се включат или които се включват, но не изпълняват очакваната от тях роля.

Лесно, но в повечето случаи практически неприложимо решение е, участниците да бъдат задължени да участват (това на практика е приложимо само за звената, които са пряко подчинени на областното ръководство. Но дори и в този случай тяхното участие може да бъде чисто формално (т.е. те да не бъдат активни, а формални участници).

Ако искаме да постигнем доброволно и активно участие, трябва да търсим друго решение. Най-общо стратегията за привличане и мотивиране на потенциалните участници в разработването на ОСР трябва да се основава на идеята за **тяхната полза или интерес**, която може да ги мотивира. Във връзка с това трябва да се решат две основни задачи:

- Да се определи ползата, която съответната група или организация, може да получи от участието си в работата по изготвяне на областната стратегията за развитие
- Тази полза да се представи ясно и аргументирано пред съответната група или организация

На базата на ползата може да се определи подходящата стратегия за привличане на всеки заинтересован страна (група, организация), съобразена с **желаното равнище на участие**. Ефективен теоретичен модел за равнищата на участие е този на Wilcox (1994), според който се разграничават пет равнища:

1. Информиране – на хората се казва какво възнамерявате да направите.
2. Консултиране - предлагате различни опции (варианти) и наблюдавате каква е реакцията към тях
3. Съвместно решаване - насърчавате другите да предлагат допълнителни варианти и да се присъединят към решаването на това кой е най-добрият вариант
4. Съвместно действие - не само че различните заинтересовани решават заедно кое е най-добро, но и формират партньорство за неговото осъществяване.
5. Подкрепа на независими инициативи на общността - помагате на другите да правят това, което те искат - чрез предоставяне на финансови средства, съвети или друга подкрепа от този, който контролира ресурсите.

Преминавайки от равнище 1 към равнище 5 участието на заинтересованите нараства, а степента на контрол на инициатора върху решенията и действията намалява. На ниските равнища контролът на инициатора върху процеса се запазва, но те предполагат и по-малка ангажираност от другите участници.

Особено важни принципи в този модел са:

- за различните заинтересовани са подходящи различни нива на участие
- няма “по-добри” или “по-лоши” равнища, а само “подходящи” равнища – изборът

е въпрос на съответствие на обстоятелствата, на решенията, които трябва да се вземат и на характеристиките на заинтересованите

Следващата стъпка в процеса на изграждане на партньорство е **реалното привличане на заинтересованите**. Това може да се осъществи както чрез преки контакти, така и чрез провеждане на предварителна информационна кампания за стартиране процеса на разработване на областната стратегия за развитие. Подобна кампания може не само да мотивира допълнително ключовите заинтересовани, но и да позволи да се включат други "непредвидени" заинтересовани участници.

В зависимост от ситуацията преките контакти могат да са неформални или формални. При формалните такива се започва с изготвяне и изпращане на официално писмо с искане за среща. В него се поясняват необходимостта, целите и предлагания подход за разработването на областната стратегия за развитие и се очертават предложенията за съвместна работа (предварителен план за работа). Посочва се и очакваната роля, която съответният заинтересован ще играе в този процес.

Заинтересованите, с които не успеете да проведете срещи, е важно да бъдат поканени писмено за участие в работната група и да получат допълнителна информация за предстоящия процес.

3.2.6 Активиране и развитие на партньорството

Работата в партньорство е не само информиране или консултиране, но и, преди всичко, **съвместно вземане на решения и съвместно действие за изпълнение на тези решения**. В процеса на разработване на ОСР, представители на отделните партньори участват чрез работата си в отделните работни групи и в общите задачи по изготвянето на стратегията. По-конкретните въпроси по организацията на работата са разгледани в раздел 3.2.5. Но практиката на планирането с участие на заинтересованите и работата в партньорство е очертала редица принципи на работа в партньорство, чието познаване и спазване е особено важно (Прил. б).

Спазването на тези принципи не е лесна задача. То изисква не само познаване (знание), но и формиране на нагласи, които се превръщат в реално поведение. А това изисква както убеденост в ползите от партньорството, така и опит в неговото прилагане. Сред тези принципи някои са от ключово значение, те са изходни предпоставки за работата в партньорство – това са **взаимното уважение, доверие и разбиране**, наличието (или формирането) на **споделена (обща) визия и цели** и на **готовност за съвместна работа**. Не е важно (а и е невъзможно) партньорите да бъдат равни по умения, знания, ресурси или власт. Задължително обаче, е те да си имат доверие и да са ангажирани с разработването на областната стратегия. В тази връзка изключително важна е ролята да водещия партньор за изграждане на "споделено" разбиране за значението и същността на стратегията и за пътищата и начините за нейното разработване и бъдещо изпълнение. Не забравяйте никога и последния принцип – да умееш да казваш "не" – това позволява **да се поемат реални ангажменти**, които действително могат да бъдат изпълнени.

От гледна точка на практическото организиране на работата в партньорство особено важно е постигането на **съгласие за разпределението на ролите и отговорностите** (и спазването на тези роли и отговорности в процеса на работа) и установяването на правила за работа в партньорство. Особено важно е да се определят конкретно ролите (функцията) на предвидените ключови звена и участници – управляваща група, работни групи, координатор на процеса и на работните групи, фасилитатор и т.н. Тези въпроси са разгледани по-подробно в раздел 3.3.

Не по-малко важно е обаче да се изясни и **общата роля, която играят участниците по отношение на собствената си организация и на партньорството**. Ключовият въпрос е да се осъзнае, че всеки участник има двупосочна роля в партньорството:

- Да представлява собствената си организация в партньорството и
- Да представлява партньорството в собствената си организация.

Хората от дадена организация са наясно с позицията си в рамките на организацията. Те

знаят (или би трябвало да знаят) своята роля, отговорности, авторитет, власт и място в йерархията. Те знаят своето място в тази организация, какво могат и какво не могат да вършат.

След като един човек се присъедини към партньорство, даденостите които има в организацията, вече не са в сила. Трудно е да се степенуват властта и позициите на другите членове. Властовата структура на партньорството е сама по себе си неопределена. Хора, свикнали да притежават власт в своите организации, могат да открият, че властта им в партньорството е малка. Участието в партньорство означава, че отношенията с другите партньори трябва да се различават от отношенията към колегите в организацията. Това са отношения в дух на сътрудничество, а не авторитарни отношения

И накрая, за да сте сигурни, че партньорството за разработване на ОСР е оформено по подходящ начин, може да използвате списък с въпроси за провекта. Пример за такъв списък е представен в Прил. 7. Но имайте пред вид, че за да сте готови, ще трябва да сте приложили и това, което е изложено в следващите раздели (3.3 и 3.4).

3.3 Формиране на работни групи

3.3.1 Анализът на заинтересованите – основа за формирането на работните групи.

Процесът на изготвяне на областна стратегия чрез използване на подхода с работни групи има за цел да се използва максимално потенциала на местните актьори, да се даде широка легитимност и съпричастност на процедурите и самия документ, да се постигне оптимално качество на работата посредством включване и използване усилията на експерти и видни местни личности от различни сфери и различни институции.

Решението за това, кои конкретни институции и хора да бъдат включени, следва да се базира на сериозен и задълбочен анализ на заинтересованите (този въпрос е разгледан в раздел 3.2). В повечето случаи на ниво област броят на значимите местни актьори е твърде голям и не всички могат да участват пряко в работните групи. Поради тази причина е важно да се прецени много внимателно и отговорно кои точно да участват, за да се получи максимален ефект. Типични примери в това отношение са НПО, училища, читалища, фирми и др. Добрият подход в подобни ситуации е да се поканят, където има, асоциации или сдружения на тези организации – напр. център на НПО, сдружение на предприемачите от областта и др. Организациите, които нямат подобна “шапка”, могат да бъдат събрани на една обща среща и помолени да излъчат 1-2 души, които да ги представляват в съответната работна група.

Един от подходящите начини за привличане и последващ подбор на участници в работните групи е попълването на специален формуляр, който може да се изпрати в писмо, чрез електронната поща, да се даде лично на ръка или раздаде по време на публичното информирание при стартиране на процеса на разработване на областната стратегия (Прил. 8).

3.3.2 Формиране на Управителна Група - роля, състав, координатор

Най-важната и ключова група в структурата за изготвяне на областната стратегия е Управителната група (в методическите указания най-близко до този вид група е посочената Областна група за стратегическо планиране). Тази група не участва в оперативната работа по изготвяне на областната стратегия (за разлика от работните групи, които “вършат работата”). Ролята ѝ е да дава генералните насоки на работата, да разглежда и утвърждава основните компоненти в целия процес, да осъществява контрол по изпълнението на задачите. В този смисъл Управителната група изпълнява както представителни функции (да даде лице, авторитет и легитимност на процеса по изготвяне на областната стратегия), така и ръководни или насочващи функции (да се произнеса и намесва в най-важните, ключови моменти от работата). По-подробно възможните моменти на намеса на управителната група, респ. необходимите заседания, са представени в Прил. 9.

Ролята и функциите на УГ предполагат в нейния състав да бъдат включени представители на най-влиятелните и авторитетни местни институции. Задължително е участието на областна администрация (областният управител по закон е задължен да организира този процес), неизбежно е участието на общините от областта, изключително важно е в УГ да намерят място представители на НПО сектора, на бизнеса, на деконцентрираните служби на централната администрация. Като конкретни личности могат да участват:

- областен управител или зам. обл. управител
- кметове на общини или зам. кметове
- ръководители или техни заместници на основните деконцентрираните служби на централната администрация, свързани с развитието
- представители на работодателски организации и на синдикати
- представители на силни местни НПО
- ключови представители на местния бизнес

Много е важно да се намери баланс между отделните сфери, както и да се ангажират личности с позиция, но и с доказани професионални качества и авторитет сред широк кръг от местната общност. Броят на членовете на управителната група може да варира в зависимост от големината на областта, броя на общините, наличието на голям или малък брой видни представители на различните сектори. В чисто практически план е удачно участието на 2-3 представители на областна администрация, по 1 представител на всяка община /ако броят на общините е твърде голям може да се излъчат определен брой кметове, които да представляват всички/, 2-3 представители на деконцентрирани служби на централната администрация, 2-3 представители на НПО сектора, 3-5 представители на работодателски организации, синдикати и реалния бизнес.

Съществен елемент от доброто структуриране на работата е определянето на координатор, който:

- осъществява връзката между УГ и работните групи;
- наблюдава, съгласува и контролира работата между групите;
- осъществява контакт с външни консултанти /ако има такива/;
- отговаря за правилното протичане на целия процес на работата.

Препоръчително е това да бъде представител на областна администрация и да бъде член на УГ. В един от най-добрите варианти това може да бъде зам. областен управител или началник отдел "Регионално развитие".

В Прил. 10 е представен примерен състав на управителна група, а в Прил. 11 - примерен план и бюджет за работата по изготвяне и приемане на областната стратегия за развитие.

3.3.3 Формиране на работни групи – брой, видове, състав

Основната работа по изготвянето на областна стратегия се извършва в работни групи. Възможни са различни варианти за създаването им, но опитът досега показва, че най-сполучливо и подходящо е изграждането им на тематичен принцип, като се формират групи в основните тематични области на стратегията .

Броят на групите може да бъде различен в зависимост от големината на областта, потенциала, приоритетите за развитие и др. фактори. Във всички случаи е препоръчително да бъдат не по-малко от три (най-малкото за да отговорят на основните области на развитието, т. е. "Икономика", "Социална сфера", "Инфраструктура, териториално устройство и околна среда"), но и не прекалено много, тъй като се затруднява работата, координацията, разпределението на задачите, изграждането на подходящи екипи и т. н. Оптималният брой РГ е в границите 3-7, като са възможни различни комбинации.

По принцип е удачно да следват основните области, но в зависимост от местната специфика могат да се обособят отделни работни групи в някои по-тесни области , например "Селско и горско стопанство", "Туризм", "Заетост и безработица", "Групи в неравнопоставено положение" и т. н. Един от най-подходящите варианти за структуриране е да се създадат не много основни РГ и в тях да се обособят подгрупи. Например, РГ "Икономическо развитие" с подгрупи "Местна икономика", "Селско стопанство", "Туризм", "Малки и средни предприятия"; РГ "Социална сфера" с подгрупи "Население – демографски характеристики", "Заетост и безработица", "Здравеопазване и социални дейности", "Образование, култура, младежки дейности и спорт" ; РГ "Техническа инфраструктура и териториално устройство" с подгрупи "Техническа инфраструктура" и "Териториално устройство".

Броят на членовете на работните групи може да варира в зависимост от тематичната област, задачите, броя и влиянието на местните актьори в съответната сфера и други фактори. Важен принцип е включените хора да бъдат достатъчно за изпълнение на предвидените ангажименти и да бъдат представени всички или почти всички ключови актьори. Често това е трудно постижимо, поради голям брой равностойни местни институции и структури. В подобни случаи се прилагат различни подходи. Единият е да се

излъчат няколко души, които да представляват даден подсектор или група организации (фирми, училища, читалища, здравни заведения, НПО, общини), другият подход е работната група да има “разширен състав”, който да включва всички заинтересовани и да се организират периодично дискусии с участниците в широкия кръг. Вариант на последния подход е провеждането на дискусии във фокус-групи.

Един от най-сполучливите начини за организиране на работата (доказан и от практиката ни) е чрез формиране на неголеми компактни РГ от ключови експерти с висок авторитет и доказан професионализъм в съответната област /т. нар. “ядра”/, от 5-9 души и по-широки групи за обсъждане на вече събрани и обработени части стратегията. Тези широки групи могат да бъдат и от порядъка на 20-30 и повече души.

При по-стандартния подход към работните групи може да се препоръча броят на членовете на една работна група да бъде в рамките на **7-15 души** (с много условности в зависимост от спецификата на съответната област).

Включването на конкретни институции и лица като **членове на работните групи** зависи от ролята на съответната организация за регионалното и местното развитие, влиянието на конкретния ръководител, качествата и професионализма на съответния експерт и др. Изрично условие е във всяка група да има представител/и на областна администрация и на общините от областта. Примерен списък на подходящи организации и лица, които могат да бъдат включени в отделните тематични групи е представен в Прил. 12.

3.3.4 Роля на управителната група и работните групи за изпълнение на стратегията

Създадените за изготвянето на областната стратегия работни групи са една изключително добра база за поддържане на добри връзки и осъществяване на съвместни дейности и след завършване на работата по областната стратегия. В повечето случаи съвместната работа води до изграждане на трайни партньорства между организациите и хората. Предпоставките за това са добра воля и мотивация от участниците в процеса за подкрепа на развитието на областта. Самият процес на подготовка и завършване на стратегическия планов документ с включването на различни местни актьори, които познават проблемите, извели са насоките за развитие и в известна степен разполагат с или управляват значителна част от ресурсите, предполага активно участие на същите тези лица в хода на изпълнението, мониторинга и отчитането.

В този ред от мисли добър вариант е УГ да прерасне в мониторингова група, която ще наблюдава, контролира и внася препоръки за необходимите корекции в изпълнението на областната стратегия. Част от членовете на РГ могат да бъдат превърнати в екипи за изпълнение на отделни задачи или комплекс от задачи.

Почти неизбежно е сътрудничеството между местните институции и конкретни лица при разработването на съвместни проекти, с които ще се кандидатства за финансиране по национални и международни програми. Установените контакти и съвместната работа в РГ могат да се окажат силен фактор за изготвяне на качествени проектни предложения, които да имат успех.

3.4 Осигуряване на ефективна работа на групите

3.4.1 Какво е добър групов процес?

Работните групи са сърцевината при голяма част от процесите на стратегическото планиране. Много често в това дали ги използваме, и то по подходящ начин, се крие разликата между успеха и провала.

Работна група, която работи съвместно добре:

- Обработва ефективно значителен обем информация,
- Се придвижва бързо към решения,
- Оценява своята собствена работа,
- Е честна и отворена в отношенията между членовете си,
- Отправя подходящи предизвикателства,
- Осигурява реализация на дейностите и целите.

Работната група, която прави всичко посочено по-горе ефективно, осъществява добър групов процес. Под процес разбираме **“начинът, по който групата работи заедно като екип”**.

Има четири индикатора за **добър групов процес**:

- Групата е установила основни **правила** за това как ще се държат и как ще работят заедно нейните членове.
- Групата следва логична последователност на действията си, като:
 - Изготвя план за всеки компонент от работата
 - Събира информацията
 - Анализира я внимателно
 - Прави изводи на базата на сериозен анализ на информацията
 - Взима ясни решения и проверява, че те са правилни, след което се поемат твърди отговорности за изпълнение на действията
 - **Следва твърдо логическата последователност, без да прибързва към взимане на решения преди да е събрана необходимата информация и да е направен анализ**
- Групата има ръководител, който я движи в правилната посока съгласно одобрения процес на работа – **Председател**, който се намесва адекватно, когато трябва да се съблюдава правилния ход на действията.
- В групата се **изслушват един друг, надгражда се** върху изказаните идеи и се **ангажират всички**, без да се допуска **някой да доминира**.

Как се постига добър групов процес?

Добрият групов процес не се случва от само себе си. Подобно нещо може да стане, когато група хора са свикнали да работят един с друг и са развили добро взаимодействие помежду си, но много често това не е обичайната ситуация. Обикновено, добрият групов процес се постига в резултат на добро управление на работата в групата.

Типични проблеми.

В повечето случаи проблемите при работата в група са точно обратни на посочените по-горе индикатори, като например:

- Някои хора доминират, други са по-притеснителни и не участват активно
- Няма план на работата и членовете на групата не са сигурни какво точно трябва да правят
- Участниците в процеса вървят по утъпкани пътища, т.е. работят по стар начин, рутинно
- Предоставената в групата информация е недостатъчна; тези, които разполагат с подходящи данни и мнения, може да се окажат изолирани и тяхното мнение да бъде пренебрегвано; групата полага неимоверни усилия за събиране на огромен обем информация преди истинския анализ; обработката на информацията е некачествена, и т. н.

- Анализът е слаб; аналитични инструменти като SWOT и STEP анализи се използват по неподходящ начин, ако изобщо се ползват; отделни хора налагат свои собствени мнения и изводи без да се съобразяват с другите членове или с фактите
- Смесват се и се объркват факти, мнения, предположения, идеи и очаквания
- Наблюдава се склонност към бързо взимане на решение без адекватен анализ
- Не се достига до окончателни решения, тъй като членовете на групата не постигат съгласие
- Присъствието на членовете на групата, както и спазването на времето за работа е лошо
- Членовете на групата не са изпълнили това, което са обещали преди заседанието
- Не се водят нормални записки и протоколи

3.4.2 Ръководство на заседания/работни срещи

Голяма част от посочените по-горе проблеми на груповия процес могат да се избегнат при подходящо ръководство на работата на групата и по-специално на нейните заседания.

Умелото ръководене на заседание включва:

- Установяване на **ясни основни правила** за съвместна работа. По принцип те включват:
 - Членовете на групата ще идват на заседанията подготвени, след като са прочели съответните материали и са свършили задачите, които са им били поставени
 - Винаги ще има ясен дневен ред
 - Членовете на групата ще идват навреме и ще спазват графика на заседанието, ще присъстват редовно и няма да изпращат заместници, освен ако е абсолютно невъзможно да присъстват лично
 - Членовете на групата ще се изслушват един друг с уважение, без да се прекъсват
 - Членовете на групата няма да критикарстват и да се нагрубават, както по време на заседанието, така и извън него
 - Ако някой не е съгласен с нещо, трябва да го каже открито, но учтиво
 - Членовете на групата няма да изнасят “клюки” от заседанието и ще спазват конфиденциалност по въпросите, за които е решено така
 - Групата възприема лидерската роля на председателя
 - Групата ще търси изясняване в случаите, когато не е сигурна в нещо
 - Групата ще следва логическа последователност в работата си
 - Членовете на групата ще следват и изпълняват действията така, както са постигнали съгласие за тях и ще се отчитат пред другите
- **Добра подготовка за заседанието** с ясен дневен ред, който предварително е разпратен на членовете
- **Ясно ръководство** от страна на председателя **в хода на заседанието**
- Председателят следи за **следване на логическата последователност на работата**, за това всеки етап от работата да е осъществен внимателно и задълбочено, както и **всички решения и въпроси, за които е постигнато съгласие, да са обобщени и записани**
- Председателят **предпазва групата от разпиляване** в различни посоки или, въртейки се в кръг, да се повтарят неща, без работата да се придвижва напред
- Председателят **придържа групата към установените правила**
- Председателят **ангажира всички**, уверявайки се, че всеки член на групата участва активно, но и че никой не доминира
- Председателят **организира изготвянето на акуратен протокол**, който показва ясно какво, кога и от кого трябва да се свърши
- Председателят започва заседанието с **преглед на извършеното досега и постигнатите резултати**

Както при много други дейности, свързани с разработването на областна стратегия за развитие, е важно да се провери дали проведеното заседание е протекло както трябва. От

тази оценка могат да се извлекат поуки за следващите заседания. За целта може да се ползва чек-листа в Прил. 13. Прил. 14 представя основните насоки за изготвяне на протокол от заседанията.

3.4.3 Ръководство на групата: председател и фасилитатор

В някои случаи е подходящо работата в групата да се направлява както от Председател, така и от Фасилитатор. От изключителна важност е председателят на групата и фасилитаторът да съгласуват ролите си и да планират умело как ще работят заедно. При всички случаи трябва да има партниране между тях.

Обикновено Председателят е представител на формална власт, но също така добре известна и уважавана личност на територията на областта. Той може да има специфични умения в съответната област, напр. главен експерт от Службата за съвети в земеделието може да бъде стабилен председател на работна група “Селско и горско стопанство”. Тази власт, обаче, може да има и негативна страна и този председател да се опитва да наложи своите идеи, при което другите членове на групата да се страхуват да опонират. В този случай, Фасилитаторът трябва да се намеси деликатно и умело да предоврати това да не се случи.

Фасилитаторът трябва да изясни своята роля с Председателя и заедно да решат кой какво ще прави.

В типичния случай Фасилитаторът:

- Подпомага председателя
- Участва със специфични знания и умения за процеса на стратегическо планиране
- Следи внимателно груповия процес и ако председателят се затруднява или не се справя добре в определени моменти се намесва по подходящ начин със собствените си умения за ръководство.

Всичко това се нарича “председателствуване в сянка”. Ясно е, че то трябва да се прави много дипломатично, използвайки посреднически умения за:

- Изясняване
- Тестване на разбраното
- Включване в дискусиата на мълчаливите участници
- Дипломатично туширане на доминиращите личности, като се обобщава казаното от тях и се пита за други мнения
- Окуражаване на членовете на групата да постигнат съгласие
- Обобщаване и правене на изводи
- Осигуряване на взаимното изслушване и спазване на установените правила
- Постигане на ефект на надграждане на идеите и мненията от отделните членове
- Съблюдаване за изказване на несъгласие без негативизъм в критиките или грубо персонализиране на несъгласието
- Използване на уместни въпроси за придвижване напред

Разбира се, никога не може да се предвиди как точно ще се справи председателят с дадено заседание и дали самият той няма да създаде проблеми за работата на групата. В този смисъл, ролята на фасилитатора в определени случаи може да се окаже от съществено значение.

По принцип, добро решение е определените за председатели на групи да преминат едновременно обучение по умело ръководене на заседание на работна група. Някои полезни препоръки по тези въпроси са изложени в Прил. 15.

3.4.4 Правила за работа на работните групи

Изготвянето на областна стратегия, използвайки подхода с работни групи, в които има участници от различни институции и структури, представени са личности с различни знания и умения, с различни характери и поведения, с различни нагласи и мотивация за участие,

предполага изработването на ясни правила за работа на съответния екип. Тези правила, от своя страна, помагат в голяма степен за установяване и спазване на принципи и процедури за успешна работа на групата, в т. ч. ясно формулиране на задачите и определяне на срокове за изпълнение.

Всяка отделна група изготвя свои правила за работа, които се обсъждат и одобряват, като, по принцип, това трябва да стане на първото или най-късно на второто заседание на работната група. Най-общо правилата и процедурите могат да бъдат структурирани така:

- Основна функция /предназначение/, мисия на екипа
- Общи принципи и ценности
- Процедури по избор на ръководство на групата /председател, зам. председател, секретар/, както и техните роли и отговорности
- Оперативна структура, включително подгрупи и взаимовръзките между отделните звена на структурата
- Роли и отговорности на членовете на групата, процедури за възлагане на задачи и отчитане на тяхното изпълнение
- Процес на взимане на решения и разрешаване на конфликти
- Процедура за приемане на нови членове на групата
- Периодичност и ориентировъчна продължителност на срещите на групата, ръководство на заседанията, възможност за изпращане на заместници
- Ресурси, които ще се осигурят от всеки партньор

Примерни правила за работа на РГ са представени в Прил. 16.

3.4.5 Планиране на работата в групите.

Успешната работа на РГ в голяма степен зависи от ясното формулиране на задачите и определяне на сроковете за изпълнение – планиране на процеса на работа в групата.

Това означава, че всяка работна група следва да изготви свой план за цялостния процес на работа, с разпределение на задачите във времето, определяне на отговорници и ресурси. Дейностите в плана на групата трябва да са логически обосновани и последователни.

Освен за конкретната група, която получава ясен, конкретен и ангажиращ документ за постигане на предвидените задачи, планът за работа на групата следва да осигурява координацията между различните работни групи. Това при всички случаи означава, че конкретният план на работната група трябва да бъде съобразен с общия план-график.

Планът за работа на РГ може да се оформи, отговаряйки на следните въпроси:

1. Какъв е обхватът на дейността на групата? (конкретизиране на сферата на работа)
2. Защо и за кого се осъществява дейността? (кое изисква изготвянето на съответния документ и какъв тип документ ще се изготвя)
3. Какви други планове, стратегии и политики ще влияят на нашата работа? (общински, регионални и национални документи; други областни стратегически документи; местни, национални и международни политики, с които ще се съобразяваме)
4. Кой ще бъде включен в процеса? (не само като член на РГ, но и за консултиране, включване в дискусия, взимане на индивидуално мнение)

Организация/институция	Име	Роля в процеса
...

5. Кои са вероятните източници на информация и методите, които ще ползваме? (Въпросът за източниците и методите за набиране на информация е разгледан в раздел 3.6)

6. Какви ресурси ще са необходими? /финансови, материални, човешки/.

7. Как ще разположим работата си във времето? /посочват се задачите, кой ще отговаря за изпълнението им, времетраене/.

В обобщен вид задачите, изпълнителите, времетраенето и ресурсите могат да се оформят в план-график за дейността на работната група както е показано в Прил. 17

3.5 Диагноза (анализ) на състоянието

Анализът на състоянието (диагнозата) е една от основните части на стратегическия план и в същото време един от основните елементи на процеса на стратегическо планиране. Той дава отговор на въпроси като “Къде сме?”, “Защо сме там?”, “Какъв е потенциалът и възможностите за развитие?”, “Какви са проблемите (и кои са техните причини?)”, “Какви ресурси за развитие можем и трябва да използваме?”. Анализът на състоянието трябва да доведе до диагноза, насочена към развитието (**диагноза за развитие**). По този начин той спомага за изпълнение на едно от основните изисквания, които се поставят към стратегическия план за развитие – “**да се основава на добро разбиране за съвременното състояние и за факторите на развитието, за нуждите и възможностите**”.

Ролята и функцията на анализа на състоянието (диагнозата) може да се разбере най-добре ако се направи една съпоставка с работата на лекаря. Когато един пациент отиде при лекар, той търси преди всичко предписания за лечение и рецепта (в стратегическото планиране това са стратегията и плана за действие). Но лекарят не дава веднага такива предписания, хвърляйки един бегъл поглед върху пациента, още докато той е на вратата на кабинета. Той го преглежда внимателно, установява неговото състояние и му поставя диагноза, като въз основа на определени симптоми открива какво е заболяването. Едва след това той може да каже как да се осъществи лечението и да напише рецептата.

От анализа (диагнозата) на изходното състояние се очаква:

- да даде количествена и качествена оценка на параметрите на съществуващото състояние на областта;
- да формулира наблюдаваните тенденции в развитието;
- да установи и анализира причинно-следствените връзки при съществуващите проблеми;
- да направи изводи и препоръки за формулиране на стратегията (приоритети, цели и пр.).

Диагнозата е **бърз анализ за определяне на основните проблеми, потенциали и ограничения** на района (областта). Тя включва оценка на природните ресурси и социално-икономическите условия, очертаване и анализ на подрайони, идентифициране на критични институции, сектори и географски ареали, генериране на нова информация и събиране на идеи за инвестиционни проекти.

Независимо от значението на анализа на състоянието, неговата роля в стратегическото планиране не трябва да се надценява – той е **само инструмент**, а не цел на процеса на стратегическо планиране. Той трябва да помогне за правилно формулиране на посоката и целите на развитието, но не и да се превръща в самоцел. Много опити за стратегическо планиране са се провалили, тъй като са залитнали към твърде много анализ. Изразът “парализа чрез анализ” добре обобщава риска от прекомерното внимание към този елемент на планирането. Редица ръководства по планиране на развитието препоръчват изрично на диагнозата да се отделя не повече от половината от времето за целия процес на планиране.

Основните изисквания към аналитичната част на стратегическия план (или диагнозата) могат да се представят накратко както следва:

- Аналитичната част трябва да е **пълна**, да обхваща всички важни за формулирането на стратегията въпроси и аспекти. Това означава тя да бъде съобразена с обхвата и вероятните цели на плана.
- Същевременно аналитичната част трябва да е **селективна** – тя не трябва да обхваща абсолютно всичко и не трябва да е много детайлна, за да не “натежава” прекалено много и да не измества основното съдържание.
- Аналитичната част трябва да е **цялостна, интегрирана**, да показва връзките между различните теми и аспекти на развитието
- Аналитичната част трябва да е **точна, надеждна и обоснована**, респ. да се основава на надеждна, актуална и проверима информация
- Аналитичната част трябва да бъде **задълбочена и обясняваща**, т.е. тя не трябва да е прост набор от факти, а да обяснява тези факти и връзките между тях, да формулира изводи

- Аналитичната част трябва да се основава на **правилно използване на подходящите методи** за анализ.
- Аналитичната част трябва да бъде **обективна** – честна, критична, дори безпощадна
- Аналитичната част трябва да бъде представена в **оптимален обем и форма** (кратка, лесно разбираема и атрактивна)

Анализът трябва да бъде **пълен**, т.е. той трябва да **обхване всички подходящи и значими въпроси и аспекти**. Какво означава “всички подходящи и значими” зависи до голяма степен от предварително определения обхват и фокус на областната стратегия. Независимо, че определянето на стратегията (целите) формално се отнася към следващия етап на работата, добър подход е да има предварително набелязани проблеми и цели, още на по-ранен етап. От друга страна, обхватът на анализа зависи от интерпретацията на понятията регионално развитие, устойчиво развитие и т.н. Все пак има типични теми, които присъстват в и определят съдържанието на анализа на всяка стратегия за развитие:

- Местоположението и достъпността
- Природната среда и културното наследство (но не само като наследство, а и като ресурси за развитие); състояние на околната среда (ниво на замърсяване и пр.)
- Хората (човешките ресурси) – демографски характеристики (брой, териториално разпределение и динамика на населението, структура на населението – по пол, възраст, образование и т.н.), пазар на труда (в т.ч. заетост и безработица, квалификация), доходи, жизнено равнище (проблеми на бедността, в т.ч. силно засегнати групи), качество на живота, жилищен сектор и т.н.
- Икономиката – общо състояние, равнище на развитие, тенденции в развитието; секторна (отраслова) структура, състояние и тенденции на развитие в отделните сектори, структура в зависимост от размера на предприятията (големи, малки), собственост на предприятията (външни, местни) и др.
- Техническата и социалната инфраструктура, развитие на свързаните с нея услуги и достъп до услугите (за населението и бизнеса) – пътища, съобщения, водоснабдяване и канализация, пречиствателни съоръжения, образование, здравеопазване и т.н.
- Актьорите на развитието и техните организации (често обозначавани като социален капитал) и местните ресурси за развитие

Използвайки друга терминология, анализът трябва да обхване **физическия, човешкия, социалния и финансовия капитал** на анализираната територия.

Няма общовалидно правило как точно да бъдат структурирани (подредени) тези теми. Това, което е важно, е **структурата да бъде логична и последователна**. Много чест случай е да се започне с една начална структура (предишния стратегически план, модел, заимстван от друга област и др.), която да бъде допълнена и променена след разработването на целите или дори след разработването на плана за действие, за да може по-добре да обоснове тези цели и действия.

Методическите указания за разработване на областните стратегии за развитие дават доста подробна структура на анализа (с. 23-24), както и разяснения по съдържанието на отделните раздели (с. 25-30), които трябва да бъдат съобразени при разработване на стратегията. Наред с това могат да се имат пред вид и редица други насоки и принципи.

Не е достатъчно анализът да е насочен **само към съществуващото състояние на развитието, условията, проблемите и нуждите** - с това той би помогнал твърде малко за формулирането на стратегия за развитие.. Той трябва да включва също така **аспирациите, ангажиментите и намеренията** на организациите и индивидите, които са определени като заинтересовани.

Също така, той трябва да идентифицира **наличните и потенциални ресурси**, които могат да се използват в подкрепа на развитието. Ресурсите не трябва да се отъждествяват само с пари. Те могат да включват налични организации и мрежи, програми и стимули за подкрепа на бизнеса и т.н. Тези ресурси могат да се разделят на няколко групи:

а) ресурси (потенциали) на територията и общността (напр. суровини, човешки ресурси и т.н.) и

б) ресурси за подкрепа и насочване на развитието: ресурси на регионалните и местните власти, ресурси на другите актьори (и партньори) в развитието и планирането, по-специално частния и неправителствения сектор и национални и международни ресурси.

Основните въпроси по отношение на ресурсите за развитие са: какви ресурси съществуват, те достъпни ли са за партньорите, в кои области могат да бъдат използвани, как да бъдат привлечени .

Анализът не трябва да се затваря само в рамките на областта. Той трябва да отчита и **по-широкия контекст**, по-специално националните (и европейските) политики, приоритети и развитие. Отчитането на този контекст позволява на областната стратегия да се съобрази с тези политики и проекти и не на последно място е един от факторите за привличане на ресурси от външни източници. По-специално трябва да се има пред вид изричното изискване на Закона за регионалното развитие за съобразяване на областните стратегии с националната стратегия за регионално развитие.

На теория факторите на външната среда изискват огромна информация, която на практика трудно може да бъде дефинирана предварително. Не е възможно да съберем информация за всичко което става в политическата, икономическата, социалната, технологичната, правната среда (можем да продължим с изброяването) в района, страната, Европа и света. Могат да се очертаят два прагматични подхода към решаването на проблема:

- идентифициране на основните тенденции и фактори на външната среда на базата на налични знания и информация, както и на базата на интервюта или групови дискусии с представители на заинтересованите (по-специално бизнеса, инфраструктурния сектор и пр.). Въз основа на това е възможно формулиране на основните тенденции и фактори, които представляват възможности и заплахи в контекста на SWOT-анализа

- след като възможностите и заплахите са формулирани може да се потърси по-конкретна информация, за да бъдат те достатъчно обосновани: по този начин значително се стеснява обема на необходимата, респ. събираната информация.

Анализът трябва да обхваща и **предишния опит и текущите дейности** в подкрепа на развитието. Трябва да се анализират (оценят) по-ранни планови документи и проекти и да се извлекат съответните поуки. От перспективата на времето ясно се виждат грешките и провалените планове, но също толкова ясно се виждат успешно приложените проекти, следващи от плановете. По-малко очевидни, но не по-малко важни са грешките, избегнати благодарение на плановете. Подходящи въпроси в този случай са:

- Какви действия (от кого, с какви ресурси) са били планирани и какви действия са били реално осъществявани за решаване на идентифицираните проблеми през последните години? Има ли интересни и актуални идеи, които могат да се използват? Защо не са реализирани някои от идеите и предложенията?
- Какви действия (от кого, с какви ресурси) се осъществяват в момента и ще продължат за периода след приемането на областната стратегия?
- Какъв е бил ефектът от досегашните действия? Подходящи ли са текущите дейности, насочени ли са към най-важните проблеми и нужди? Правилно (ефикасно) ли се осъществяват текущите дейности? Може ли да бъдат осъществявани по-добре? Необходими ли са промени?

Тази информация е от ключово значение не само (и не толкова) за анализа, колкото за планиране на бъдещите действия (да не забравяме, че ключов въпрос в стратегическото планиране е: «Какво искаме: повече от същото или нещо различно?»)

И накрая, анализът **не трябва да се ограничава само до настоящето и миналото**, той трябва да е ориентиран към бъдещето, да отчита и прогнозира **основните тенденции** в развитието на областта и на нейната среда.

Когато определяме обхвата на анализа, освен изискването за пълнота никога не трябва да забравяме изискването за **селективност (избирателност)** - анализът е само средство и той трябва да включва само тези въпроси, които “информират” разработването на плана.

В практически план осъществяването на диагнозата на състоянието може да се раздели на две основни стъпки, които са описани по подробно в следващите два раздела:

- събиране на информация

- анализ на информацията

Когато бъде завършен, анализът може да бъде проверен от гледна точка на горните изисквания. Полезен помощен инструмент за това може да бъде списъкът в Прил. 18.

3.6 Как се събира информация?

3.6.1 Значение и основни изисквания

Изясняването на изходното състояние изисква информация, която трябва да бъде събрана и анализирана. **От качеството на информацията ще зависи качеството на анализа и изводите, а от тях – и качеството на плана за развитие.** Количеството, качеството и актуалността на информацията определят качеството и навременността на управленските решения. Затова един **сериозен стратегически план не може да се основава на догадки и предположения.** Но информацията трябва да бъде използвана за да **информира плановия процес, а не да го спъва.** Тя трябва да бъде събирана и използвана целенасочено. Затова е важно да се изготви план за събиране на информация. За да се изготви такъв план са необходими познания за основните изисквания към информацията, видовете данни, методите за набиране и източниците на информация.

Обикновено участниците в планирането на местно/регионално ниво (националното не е изключение) очакват, че съществува идеален набор от показатели (данни), който може да бъде получен отнякъде и да задоволи напълно информационните нужди на анализа за съответния план/ стратегия за развитие. Във връзка с това може да се формулират няколко принципа.

1. **Не съществува изчерпателен (пълен) стандартен списък/набор от показатели,** който да бъде използван за анализ на развитието на териториални единици (области, общини). Когато се изготвят подобни списъци, те винаги имат препоръчителен (ориентиран) характер или очертават само необходимия минимум от задължителни показатели, които трябва да бъдат използвани (без да изчерпват всички показатели, които са необходими за цялостен анализ). Методическите указания за разработване на областни стратегии (с. 25-28) съдържат списък на основните показатели, които трябва да се използват в отделните раздели на анализа, но той е по-скоро ориентир, отколкото изчерпателен списък (в много случаи е посочено какви елементи трябва да бъдат разгледани, но не и конкретните показатели).

2. Нещо повече, **не е възможно (а и едва ли е толкова необходимо) да се изготви такъв изчерпателен и стандартен списък.** Подобни списъци винаги ще бъдат непълни в някои области или твърде подробни в други. Това е така, защото каква информация (съответно какъв набор от показатели) е необходим и подходящ зависи от:

а) обхвата (съдържанието) на плановия документ и очертаващите се от самото начало проблеми и приоритети

б) текущо събираната информация от органите на статистиката (не само НСИ, но и много други ведомства); тук трябва да се имат пред вид и евентуално правените за съответната територия анализи за други цели

в) способността на екипа за планиране на обработи и анализира тази информация

3. **Конкретният набор от показатели може и трябва да се определи от работните групи,** защото те включват хора, които:

а) са повече или по-малко специалисти в конкретната област; дори да не са правили анализи за целите на планирането на развитието, няма как те да не са работили с информация в своята област, да не са чели анализи, правени от други; много често да са обучавани да правят съответните анализи и оценки;

б) от самото начало знаят (най-малкото имат обща представа) какви са проблемните области и могат да очертаят показателите, необходими за да се направи анализ в тези области и да се обосноват достатъчно точно съществуващите проблеми;

в) знаят каква информация е налична или лесно достъпна, тъй като са събирали и събират информация за различни цели (в т.ч. за да я предоставят на други организации)

г) в много случаи самите те генерират и притежават голяма информация; наред с официалната информация, отделните специалисти нерядко могат да имат “собствена” база данни (макар и понякога да не я наричат така).

Затова целта на този раздел е да представи някои основни изисквания, подходи, принципи и помощни инструменти за събирането на информация. Но конкретните решения до голяма степен зависят от екипа за планиране, от обхвата на стратегията и от спецификата на всяка една област. Изложените по-долу принципи и подходи могат да подпомогнат решението на екипа за планиране, но не могат да го заменят.

Основните изисквания към процеса на събиране на информация са представени синтезирано на Фиг. 8 и ще бъдат коментирани в следващия текст:

Фиг. 8. Основни изисквания към информацията и процеса на събиране на информация

Необходимостта от селективен подход

- Информацията трябва да бъде подходяща:
- Информацията трябва да е достатъчна и навременна, но не е задължително да е прекалено подробна (тя е средство, а не цел)
- Информацията трябва да е актуална и достоверна
- Информацията трябва да се получи при приемливо съотношение между полза и разходи:

Събирането на информация е процес, а не еднократен акт

- Събирането на информация се осъществява основно в началото на планирането, ...
- ...но продължава паралелно на процеса на планиране до изготвянето на стратегията, тъй като в хода на работата информационните нужди се променят

Информация не означава само статистика

- “Твърди” и “меки” данни” – необходимост от разграничаване на факти и мнения/допускания
- Предишни планови документи и проекти

Първо използвайте наличните вторични данни, преди да осъществите първично проучване

- Вторичното проучване означава използване на вече съществуваща информация – ниски разходи, но нефокусирана информация
- Първичното проучване означава събирането на нова, несъществуваща информация (“произвеждане” на информация) – насочена точно към проблемите, които ни интересуват, но е свързано с високи разходи

Избирайте внимателно източниците на информация и методите за набиране на информация

- Всеки метод и източник има предимства и недостатъци
- Необходим е избор въз основа на набор от критерии

Необходим е план за събиране на информация

- Изгответе план за събиране на информация...
- ...Актуализирайте го в процеса на работа...
- ...И го реализирайте!!!

3.6.2 Прилагане на селективен подход

Към събирането на информация трябва да се прилага **селективен подход**. Трябва да има определени ограничения за събирането на информация, в противен случай този процес ще стане твърде труден и времеемък. Практиката показва, че събирането на информация е стъпката, която е най-трудна за контролиране от всички стъпки в процеса на планиране. Събирането на данни проявява тенденция да излиза извън първоначално определения срок и да изисква повече средства от първоначално определените. Така то отнема ресурси от последващите фази, което от своя страна намалява качеството и равнището на детайлност на предложенията за развитие.

Участниците в планирането обикновено се срещат с **проблема за липсата на информация** (“няма данни”). Такъв проблем наистина съществува, но той има решение – можем да издирим и съберем налична информация, да “произведем” сами тази информация или дори да основаваме решенията на стратегията на по-ограничена информация. По-важни са **други потенциални клопки** при събирането и използването на информация за разработването на стратегия за развитие:

- да се втурнем да правим анализ на базата на неподходяща, а понякога и неточна информация.
- да се стремим да съберем “цялата необходима информация”, което отнема толкова много време, че когато анализът най-накрая е готов, ситуацията вече се е променила.

- когато съберем твърде много информация, е много лесно просто да се “удавим” в нея, да не можем да я анализираме и в крайна сметка да не я използваме.

Отправната точка при събирането на информация е определянето на това **какво ще ни интересува**, респ. какво ще е необходимо за стратегията/плана. Това означава да очертаем основните **теми и проблеми**, които трябва да бъдат разгледани в анализа. Втората стъпка е да определим информацията, която ще ни е необходима по всяка тема. Един лесен начин за това е да зададем **прости въпроси**, на които искаме да получим отговор: (вж. например Прил. 19)

Задължително е да се прецени точно колко информация е необходима, от какъв вид и от какъв източник. На всеки етап на събиране и анализ на информацията прост но ефективен въпрос е “Това помага ли на информирането на областната стратегия”? Събира се само тази информация, която е необходима за да се идентифицират потенциалите за развитие и проблемите, така че да може да се формулират алтернативни опции за развитие. Важно е да можем да разберем **кога да кажем “достатъчно”**. Дали информацията е достатъчна ще ни подсказе отговорът на въпроса “Можем ли да извлечем надеждни и защитими изводи (за нуждите и проблемите, за наличните ресурси, за необходимостта от действие и насоките на това действие), които биха задоволили един независим, безпристрастен външен наблюдател?”

Съществуват **множество източници на информация и методи (техники) за набиране на информация**: проучване на статистически източници, проучване на ведомствени материали, на планови документи и проекти, проучване на литературни източници (научни публикации, книги, списания, вестници и пр.), наблюдения и измервания, анкетни проучвания, интервюта, групови дискусии, публични обсъждания. Различните източници и техники имат специфични черти. Затова е важна да се прецени кои от тях да бъдат използвани. А това изисква те да се оценят от гледна точка на **количеството информация и нейната полезност**, от една страна, и **разходите** по нейното събиране, от друга. Важни критерии за такава оценка са: пълнота на данните, представителност, надеждност, актуалност, необходимо време и разходи за събиране на информацията, необходими умения за боравене със специфични техники при събирането и обработката на информацията. Пример за избора на различни методи и източници на информация въз основа на техните предимства и недостатъци е представени в Прил. 20.

При **избора на методи и източници на информация** можем да се съобразим със следните **принципи**:

- различните методи са подходящи в различна степен в зависимост от целта, наличното време и ресурси
- твърде редки са случаите, когато един източник или един метод за набиране на информация, е в състояние да осигури цялата необходима информация - затова е необходимо тяхното комбиниране
- различните методи имат специфични методически и организационни предимства и недостатъци (в т.ч. необходими ресурси и умения за прилагането им) – отделете малко време за да определите основните изисквания на всеки метод
- при избора на метод трябва да се осигури подходящ баланс между полезността на информацията и разходите за нейното получаване – не избирайте методи, които изискват високи разходи (непропорционални на очакваните резултати) или специални умения, с каквито екипа за планиране не разполага.
- Много често подходът “бързо и непрецизно” може да бъде по-полезен за задоволяване на практическите нужди от класическия академичен (научен) подход

3.6.3 Кога се събира информация?

Събирането на информация често се възприема като първа стъпка при анализа, респ. при разработването на стратегически план за развитие. Това е вярно, но **не е правилно да се**

смята, че информация се събира само в една ясно обособена част от процеса на планиране. Не е възможно, а и едва ли е необходимо от самото начало да се определи абсолютно изчерпателно каква информация е необходима и тя да бъде събрана, преди да започне какъвто и да е анализ. Най-малкото това е неефикасно и неикономично. Добър подход е последователно да се следи за нуждата от информация и да се събира само тази информация, която е необходима. Защото нуждите от информация се променят в хода на работата, най-малкото по две причини:

- При първоначалния анализ ще бъдат открити проблеми, възможности, възможни приоритети и цели, които, за да бъдат обосновани, ще трябва да бъдат по-добре проучени, т.е. възниква нужда от допълнителна информация. Затова може да се приеме подходът на постепенно разширяване на събираната информация и увеличаване на степента на детайлност в зависимост от конкретните нужди.
- При преминаването от анализа към разработването на стратегия и особено на план за действие, възниква необходимост от принципно различен тип информация, която освен това трябва да бъде много по-детайлна и прецизна – за технически подробности, свързани с някои от дейностите/проектите, за стойността (необходимите разходи) на дейностите, за възможните източници на финансиране и т.н. Макар че подобна информация в най-общ вид може да се събира (подготвя) от самото начало, не е икономично тя да бъде много прецизна и детайлна, преди да се стигне до обсъждане на по-конкретни варианти на плана за действие.

3.6.4 Видове данни и източници на информация

Проблемът “няма данни” често е свързан с разбирането, че информацията (необходима за стратегията) означава само статистика. Затова е важно да се разбират понятията **твърда (hard) и мека (soft) информация**. 'Hard' данните са фактологически, често цифрови и могат да бъдат обработени математически. 'Soft' данните са по-абстрактни, свързани с намерения, мнения, преценки и предвиждания. Твърдата информация може да се открие в официално публикувани източници, в материали на организациите-партньори и дори чрез структурирани интервюта или анкетни проучвания. Меката информация може да се събере чрез интервюиране на ключови заинтересовани страни и целеви групи. Главното предизвикателство към твърдите данни е да бъдат подходящи и актуални, а към меките – да бъдат представителни за изследваните съвкупности.

Обикновено разработването на стратегия за развитие не започва от нулата. Винаги има някаква работа, свършена до този момент, заинтересованите страни имат някакви възгледи по отношение на нуждите, съществуват предположения или хипотези. Важно е още в началото да разберем, че предположенията са точно предположения, а не факти. **Можем да използваме предположенията като изходна основа, но трябва да ги допълним и проверим и с “твърда” информация.**

Много сходно е и разграничението между количествена и качествена информация и съответно между **количествени и качествени методи**. Главната разлика между тях е, че количествените методи по-скоро доказват, потвърждават и обосновават информацията, получена чрез качествени методи. Според едно образно сравнение “количественият изследовател се стреми да подреди парчетата от пъзела, докато качественият изследовател търси самите парчета”. Чисто количественият подход например би регистрирал, че равнището на безработицата е 22%, че 88% от населението е с основно и по-ниско образование, че броят на малките и средни предприятия намалява с 5% годишно и че няма никакви външни инвестиции. Качественият подход би показал, че равнището на безработица е високо, защото бизнес-климатът не е благоприятен и една от причините за това е ниското равнище на квалификация на работната сила. Ако обаче тези констатации не са подкрепени с минимална количествена информация, те лесно могат да бъдат оспорени. Този кратък пример показва, че количествените и качествени методи се допълват взаимно.

От друга страна трябва да правим разлика между **първично и вторично проучване** и

съответно – между първична и вторична информация.

Вторичното проучване се извършва с вече налични данни – литературни източници, данни от статистиката, материали на организациите, включени в планирането и т.н. (често се нарича и кабинетно проучване, тъй като за да го направим, не е необходимо да излизаме от кабинета). Неговото предимство са ниските разходи и бързото и нетрудоёмко получаване на информацията. Недостатъкът е, че по принцип то дава информация “от втора ръка”, не отразява специфичните потребности на анализа за целите на разработването на стратегията, информацията е прекалено обща и т.н.

Първичното проучване е собствено проучване на място за получаване на нова информация. Основното предимство е, че то може да бъде направено в съответствие със специфичните информационни потребности, но в същото време може да отнеме много време и средства.

Например по отношение на туризма броят на леглата, броят на посетителите и нощувките и др.под. могат да се получат от вторични източници – НСИ, регистъра на категоризираните обекти на Министерство на икономиката, списък на категоризираните обекти от общините (макар че може да има сериозни съмнения в тяхната пълнота и да се налага допълването им с първично проучване). Но ако искаме да разберем какви са мотивите за посещение на туристите или тяхната задоволеност от различни елементи на предлагането или намеренията за бъдещето на туристическите фирми, трябва да генерираме първични данни, т.е. да осъществим първично проучване.

Основният принцип за избор между първично или вторично проучване е: **Първо, открийте цялата налична вторична информация и използвайте първично проучване само в случаи, когато вторичното проучване не е в състояние да осигури изискваната информация.**

Първо трябва да се проучат източниците на официално публикувана информация. Примери за вторична информация и източници на такава информация са дадени в Прил. 21 и Прил. 22.⁶ Възможно е, но е малко вероятно, цялата необходима информация да се намери в официални публикации. В случай, че е необходима още информация, следващата стъпка е да се идентифицират организациите, които може би разполагат с тази информация. Възможно е тези организации да имат необходимата ни информация и да я предоставят след неофициална молба от наша страна. Най-лесно и практично решение е тези, които разполагат с важна и значителна по обем информация за развитието съответно на областно или общинско ниво, да бъдат включени в работните групи. Някои стъпки за тяхното идентифициране са представени в Прил. 23.

Ако това не е възможно, ще се наложи да съставим “**молба (искане) за информация**”. При съставяне на молба за информация е важно тя да е ясна и точна: да е адресирана до подходящата организация (това означава, предварително да знаем, че от нея можем да получим исканите данни) и да описва достатъчно конкретно точно какви данни са ни необходими. Желателно е да се посочи и основанието за искане на информация, респ. за какво ще бъде използвана тази информация. В идеалния случай може да се предостави и формата, в която да се попълни исканата информация. Добре е да покажем молбата на някой колега и да поискаме мнението му – така ще сме сигурни, че получателят ще я разбере правилно и съответно няма опасност да ни даде отговор, от който нямаме нужда. Пример за писмо с искане с информация е представен в Прил. 24.

Показателите може да се разделят на две групи: **изходни** (абсолютни стойности) и **производни** (относителни дялове, прираст, индекси, гъстота и пр.). При събирането на информация и особено при искане на информация от НСИ или други организации е по-важно да се получат изходните показатели (абсолютните стойности), а не производните показатели. За тази препоръка има поне три основателни причини:

⁶ Тези приложения се нуждаят от специален коментар. Всички примери са извлечени от реалната практика в България. Те трябва да се схващат именно като пример, насока, ориентир, а не като изчерпателно разглеждане на проблема за информацията. Защото всяка стратегия (или план) е различна, с различен обхват и ориентирана към специфични нужди, които определят каква информация ще бъде необходима. От своя страна необходимата информация задава изискванията към това какви източници и методи за нейното намиране да бъдат използвани.

а) в много случаи НСИ (ТСБ) или съответната организация няма готови (изчислени) производни показатели и това може да затрудни получаването на цялата информация

б) в много случаи е трудно от самото начало да определим точно какви производни показатели ще са ни необходими и затова е необходимо да разполагаме с изходните данни, за да можем да изчислим това, което ни трябва (а не да използваме само това, което ни е предоставено)

в) изчисляването на основните производни показатели не изисква сложни математически операции и може да се осъществи практически от всеки средно грамотен човек.

Важен източник на информация са съществуващи планови документи и проекти. Техните възможности и предимства като източник на информация са:

- **Предишните планови документи за областта** (например областните планове от 1999-2000 г.) съдържат анализ на състоянието (макар и за по-ранен период) и насоки за развитието, в т.ч. и конкретни действия и проекти. Те може да се нуждаят от корекции и актуализиране, но при всички случаи са изходна основа, от която да се започне, която да се критикува, която съдържа идеи, които могат да се заимстват и такива, за които можем да си зададем въпроса защо не са реализирани - и съответно да не залагаме отново на тях. При всички случаи ползването на “стари” планови документи помага “да не се открива всеки път отново топлата вода”
- **Съществуващите планови документи на по-високо ниво** (регионално, национално) – съдържат по-обобщен анализ на състоянието, формулирали са приоритетните нужди и съответните области на интервенция, нерядко дефинират повече или по-малко ясно възможните източници на финансиране и финансираните дейности от външни за областта източници. При ползването на информация от подобни документи е важно да се установи точно как областта се вписва в техните оценки, насоки и пр. По подобен начин могат да се ползват и планови документи на по-ниско териториално ниво (общински планове и стратегии, в т.ч. цялостни и/или тематични).
- **Осъществените проекти** дават информация за важни и вече признати нужди, могат да спомогнат за идентифициране на нови нужди (доразвитие на предишни проекти за пълно постигане на ефекта им или за избягване на някои грешки); те показват какви са били работещите решения и подходи, но могат да съдържат и негативен опит, който е полезен урок за бъдещето.
- **Неосъществените (нефинансирани) проекти** са също ценен източник на информация - основният въпрос е защо те не са били финансирани? Ако това е защото нуждите са неприоритетни или неправилно определени, е необходимо преосмисляне, предпазване от повторни подобни грешки. Но ако те не са били одобрени заради недобро оформяне или други подобни причини, вероятно съдържащата се в тях информация за нуждите може да се използва (ако е необходимо - да се актуализира)

Количеството на съществуващите планове и проекти може да бъде много голямо. Затова и в този случай е необходим селективен подход. Акцентът трябва да се постави върху тези планове и проекти, които са най-тясно свързани с обхвата и вероятните приоритети и цели на областната стратегия. Специално внимание може и трябва да се отдели на проекти, които имат силна политическа подкрепа и са “набрали инерция”. Техният анализ в контекста на цялостната стратегия може да очертае алтернативи на тези проекти или алтернативни варианти на проектите.

3.6.5 Някои методи за осъществяване на първични проучвания (събиране на първична информация)

Когато вторичната информация не е достатъчна или е неподходяща, трябва да се осъществи собствено генериране на информация (първично проучване). Най-често използваните в планирането на развитието методи са анкетните проучвания, интервютата и груповите дискусии. Меките данни, събирани чрез анкети, интервюта или групови дискусии, могат да бъдат особено полезни при проучване на мненията и вижданията на определени

групи. Това е валидно особено за проучването на бизнеса. Подобни проучвания биха могли да дадат допълнителна информация за състоянието на отделните стопански дейности и фирми (която често липсва в статистиката), за техните перспективи, проблеми, изисквания към факторите на развитието (напр. какво е необходимо и особено важно да се подобри в инфраструктурата от гледна точка на бизнеса или какво е необходимо и особено важно да се подобри в административното обслужване от гледна точка на бизнеса? и т.н.).

3.6.5.1 Анкетни проучвания

Анкетните проучвания са необходими, когато е нужна информация от различни и повече на брой информатори като собственици на малки и средни предприятия, туристически оператори, организации, поддържащи инфраструктурата, някои специфични групи или гражданите като цяло. Анкетните проучвания почти винаги се осъществяват като извадкови проучвания. Т.е. от цялата група, която ни интересува, се прави извадка – избират се само част от хората, които да бъдат анкетирани. След това въз основа на резултатите за извадката се правят изводи за цялата съвкупност. Анкетните проучвания са особено важни за установяване на **мнения, мотиви, нагласи, отношения**, т.е. на мека информация, но чрез тях е възможно да се събират и “твърди” данни - **факти, данни за предишното поведение** (напр. колко често представителите на дадена група ползват обществен транспорт), както и **данни за самите анкетирани** – пол, възраст, образование, местоживееене и т.н.). Трябва да се има пред вид, че анкетните проучвания са трудоемки и изискват значителна подготовка. Към оформянето на въпросниците се поставят редица специфични изисквания и затова трябва да се прецени внимателно дали те са възможен източник на информация и най-вече дали разходите за получаването на информация оправдават получените ползи.

За осъществяването на анкетни проучвания обикновено се използват **стандартизирани въпросници**. Предназначението на въпросника е да събира данни от анкетирани по структуриран начин, така че да се улесни обработката и анализа на резултатите (от всички анкетирани се събира една и съща информация, която е структурирана по един и същ начин). Затова е особено важно **оформянето на въпросника**. Главните цели при това са да могат да се съберат **подходящите** данни, тези данни да бъдат **сравними, да се минимизират деформациите** при отговорите и да се осигури **представителност** на резултатите.

Дизайнът (оформянето) на анкетно проучване обикновено включва следните основни стъпки:

1. Определяне на целта и задачите на проучването (респ. обхвата на търсената информация)
2. Определяне на “изследователските” въпроси (респ. на конкретните въпроси, по които искаме да получим информация)
3. Оформяне на въпросника (в т.ч. “превод” на изследователските въпроси на “обичайния” език)
4. Тестване на въпросника (обикновено се осъществява с малка група от изследваната съвкупност, но с оглед на разходите може да се осъществи и от членове на плановия екип, които не са участвали в разработването му)
5. Осъществяване на проучването (ако се използва метода на лично интервю обикновено преди осъществяване на проучването се налага инструктиране и/или обучение на анкетъорите)
6. Обработка на данните
7. Анализ на резултатите

В Прил. 25 са представени по-подробни насоки за оформяне на въпросника.

Самото **провеждане** на анкетното проучване може да бъде под формата на лично интервю (“на живо”, “лице в лице”), чрез изпращане на въпросника по пощата, чрез задаване на въпросите и получаване на отговорите по телефона и т.н.

Проучванията чрез изпращане на въпросници по пощата не са предпочитани заради ниския процент отговори, който често прави проучването непредставително. Освен това в този случай се поставят много високи изисквания към оформянето на въпросника, тъй като анкетираният няма възможност за получаване на пояснения. Те обаче са подходящи при много ограничени ресурси или когато трябва да се събере информация от хора, които са пръснати (напр. от различни населени места).

Телефонните анкети дават бърза информация, но също могат да водят до деформация (напр. не се обхващат групите, които нямат телефон). Особено важно изискване при тях е въпросите да са малко на брой и прости – лесни за възприемане и отговаряне.

Индивидуалните интервюта обикновено дават най-богатата информация, особено що се отнася до мнения и схващания, тъй като позволяват използването на отворени въпроси, даване на пояснения по въпросите и пр.. Те могат да се провеждат на улицата, в местоработата или в жилището на респондентите. Главният недостатък на интервюта са високите разходи на труд за тяхното осъществяване. Добра идея е за осъществяване на несложни анкетни проучвания да се използват като анкетъори студенти или ученици.

При **интерпретацията на данните** не трябва да се забравя, че анкетните проучвания отразяват главно субективни представи, мнения, виждания и т.н. Това е особено важно, когато трябва да се анализират предложенията или оценки за намеренията, предложени от екипа. Анкетите не дават готови решения, а само идеи за решения. Не е задължително, това което се предлага от анкетираните да бъде правилното решение. Например екипът може да е задал въпрос “Смятате ли, че е необходимо да се изгради плувен басейн?” и е получил 90% отговори “да”. Означава ли това, че гражданите ще ползват безусловно този басейн и ще бъдат готови да плащат за това (пряко или чрез данъците и таксите). Дали мнението на преобладаващата част от хората е най-правилното? В случая е необходимо сериозно допълнително проучване. Евертуално за да се внесе по-голяма сигурност, подобен въпрос в анкетата може да се допълни с въпрос за условията, при които хората биха ползвали басейна, напр. “Каква сума сте готов да заплатите за ползването на басейна?”.

3.6.5.2 Интервюта с ключови информатори

Както беше обяснено по-горе, меката информация може да бъде също толкова ценна, колкото и фактологическата твърда информация. Понякога не е възможно да се съберат всички необходими факти и е необходимо да разчитаме на мненията на **ключови информатори**, получени предимно чрез лично интервю. Интервюта с ключови информатори са особено важни, когато те представляват заинтересовани, които по една или друга причина не са включени пряко в процеса на планиране (в работните групи).

Ключов информатор е този, поради длъжността, която заема, има по-големи познания в съответния сектор. Примерите включват областни управители, председатели на неправителствени организации, кметове, ръководители на представителни организации, ръководители на големи и значими за областта фирми, ръководители на организациите, отговорни за инфраструктурното изграждане и т.н. Голяма част от информацията, която тези хора предоставят, е мнения и лични преценки, но независимо от това е ценна.

В сравнение с анкетата със стандартизиран въпросник разликата е, че въпросите могат да не се задават в предварително набелязания ред и не е необходимо те да получат пълния си отговор “наведнъж” – възможно е повторно връщане към една и съща тема, добавяне на информация, получена при коментиране на други въпроси и т.н. Основното предимство на личното интервю с ключов информатор е, че е възможно да се задават комплексни въпроси и да се навлезе в дълбочина при разглеждането на тези въпроси. В сравнение с груповите дискусии предимство е и това, че отговорите не се “замърсяват” (повлияват) от мненията на други хора.

Най-важното изискване по отношение на интервюта с ключови информатори е необходимостта от “триангулиране” (засичане) на няколко от тях. Мнението на един ключов информатор е полезно, но ако то е подкрепено от поне две други мнения с приблизително

същата тежест, има вероятност получената информация да е надеждна при условие, че няма противоречие между информаторите.

Подготвянето на въпросниците и записването на интервютата с ключовите информатори е също толкова важно, колкото и при другите типове въпросници. Независимо, че става въпрос за по-свободна форма на интервю (близка до разговор), тя трябва да се основава на предварително подготвени въпроси. Важна препоръка е разговорите (интервютата) да се обобщават непосредствено след (или колкото е възможно по-скоро) провеждане на интервютото, за да може да се включи и информация, която не е записана по време на разговора.

3.6.5.3 Групови дискусии (фокус-групи)

Дискусията във фокус-групи (много често наричана само фокус-група) е един от широко разпространените качествени методи. Наименованието на метода произлиза от това, че вниманието се фокусира върху една проблемна област и разговорът се води не с един, а с няколко събеседници. Фокус групите са метод за изследване и разбиране на поведението на хората и неговата връзка с техните нужди и убеждения чрез размяна на идеи, опит и пр. Фокус групите служат и като форум за изказване на лични мнения, тревоги и опасения, за обсъждане на спорни интереси между участниците, както и за определяне на потенциалните полета на съвместно действие. Те дават и възможност за проверка на информацията, която е била събрана чрез други методи и могат да се използват за да се осигурят по-разнообразни и надеждни резултати. Този метод е подходящ за развитието на идеи и за стимулиране на дискусии, както и за преценяване на мненията, особено при наличието на различия. При разработването на стратегии и планове за развитие методът е особено подходящ за проучване на групи, които не могат да бъдат представени пряко и с голям брой представители в екипа за планиране (работните групи), напр. малък и среден бизнес.

В сравнение с интервютата с ключови информатори или анкетните проучвания, основани на стандартизирани въпросници, фокус-групите имат редица предимства – от една страна те са ефективни от гледна точка на разходите и много по-гъвкави и адаптивни в сравнение със стандартните анкети, от друга страна осигуряват сравнително по-висока представителност на мненията в сравнение с индивидуалните интервюта, както и динамика и възможност за сблъсък на различни мнения.

Дискусиите във фокус групи се провеждат сред неголям брой хора (6-10 души) като участниците обсъждат няколко основни теми. Дискусиите се ръководят от водещ (модератор), който въвежда темите и насочва хода на обсъждането. Модераторът трябва да е обективен и неутрален, да не налага собствено мнение и да не води групата чрез навеждащи въпроси (въпроси, които подтикват към определен отговор). Продължителността на дискусиите обикновено не е повече от час и половина – два. Особено важен е подборът на групите и на участниците в отделните групи. Обикновено най-напред се идентифицират групите, секторите или сегментите на общността, които трябва да бъдат проучени чрез фокус-групи, а след това се определят конкретните участници.

Участниците в груповата дискусия могат да бъдат еднородни, с общи интереси и сходни характеристики, или разнородни. И двата подхода имат предимства и недостатъци – при еднородните групи е по-лесно да се установят типичните нагласи и ориентации, да се търсят общи решения и т.н. При разнородните групи на преден план излизат различните конфликтни интереси, като целта е те да бъдат ясно изразени и да се търсят приемливи за всички пътища за решаване на конфликтите. Все пак се смята, че еднородните групи са по-ефикасни - групи състоящи се от хора от различни социално-икономически категории или възрастови групи обикновено не “работят” добре от гледна точка на взаимодействието.

3.6.6 Периоди и равнища на данните. Равнище на детайлност

Не е достатъчно да разполагаме с информация по определен показател само за планираната територия в определен момент:

- Необходимо е да може да се направят сравнения с други териториални единици (от същото или по-високо равнище)
- Необходимо е да се анализират вътрешните различия (има ли различия между общините в областта)?
- Необходимо е да са направят сравнения във времето за да може да се очертаят тенденциите и да се види и оцени посоката на развитие (как се променят нещата? влошават ли се или се подобряват?)

Затова е необходимо да се събира информация за различни равнища и за различни моменти и периоди.

За какви **периоди** (за колко години назад) ни е необходима информация зависи особено от това колко динамичен (променящ се) е съответният индикатор. Ако той се променя бързо особено важни са данните за последните 3 години. Ако той е относително статичен, достатъчно е да имаме информация към момента и преди 5 или 10 години. В идеалния случай за силно променящите се (динамични) показатели случай може да се търси информация за състоянието преди 10-15 години (подходящ момент за годините непосредствено преди или след началото на политическите и икономическите промени), преди 5-6 години (подходящи са 1998-1999 г., които в много случаи поставят началото на нови тенденции в изменението на показателите), както и за последните 2-3 години.

По отношение на **равнищата** за областната стратегия е препоръчително да разполага с данни за:

- самата област
- района за планиране и другите области в него
- страната
- общините в областта

Долната таблица показва “идеалния” “формат” на данните. Той е идеален затова, защото е трудно постижим (или практически непостижим) по отношение на всички показатели. Важно е такава информация да може да се осигури за ключовите показатели в съответната сфера, които да могат да очертаят най-общите тенденции и да позволят сравнение на различни равнища.

Табл. 2. Идеален формат на данни за областна стратегия за развитие

Показател	(напр. 1989 г.)	1998	2001	2002	2003
Област					
.....					
Район за планиране и други области в района					
.....					
България					
.....					
По общини в областта					
.....					

И накрая, **информацията за различните сектори трябва да бъде приблизително на едно и също равнище на детайлност**. В някои случаи осигуряването на съпоставимост и сходно равнище на детайлност на данните е голямо техническо предизвикателство. Затова е препоръчително да се изготвят общи стандарти и формати за данните за всички агенции, от които ще се търси информация.

3.6.7 Организиране на информацията: създаване на база данни

За разработването на областна стратегия за развитие се събира значителна по обем информация, която произхожда от различни източници и е в различен формат и на различни носители (напр. компютърни файлове или на хартия). Тя трудно може да бъде използвана пълноценно, ако не е добре организирана. Не трябва да се забравя, че ползването на информацията не е еднократно. Част от данните ще се използват в анализите веднага, други може да се окажат полезни на по-късен етап (например за задълбочаване на анализа по някои

въпроси, при разработването на варианти за решения и т.н.). И не на последно място, тази информация може да е полезна при разработване на последващи стратегии или в оперативната работа. Затова информацията трябва да бъде организирана.

Основните изисквания за създаване на **проста база данни** са:

1. Всички материали да бъдат събрани на едно място
2. Всички материали да бъдат регистрирани по начин, който позволява лесното им идентифициране:
 - а) пълен списък на наличните материали, който да се актуализира текущо
 - б) подходящи имена на компютърните файлове
3. По отношение на статистическата информация, представена в електронен вид – при възможност може да се уеднакви формата на представяне на данните (напр. преобразуване на всички таблици в Excell, така че да е възможно извършване на математически операции с данни от различни източници)

3.6.8 План за събиране на информация

Изготвянето на план за събиране на информация е **важно** по-две групи причини:

а) Необходимостта от целенасочено събиране на информация. Информацията трябва да “информира” плановия процес, а не да го спъва. Събирането на информация трябва да бъде икономично и “пропорционално” на съдържателния и териториалния обхват на плановия документ. Затова е важно от самото начало да се установи каква и колко информация трябва да се събира, за да може да се организира нейното събиране по най-икономичен начин.

б) В процеса на планиране са включени голям брой хора и организации, чиято дейност по събирането на информация трябва да бъде координирана, за да се избегнат пропуски в информацията, дублирането на усилията и не на последно място – за да се осигури вметването в общ график (който освен всичко друго е доста “напрегнат”).

Основните въпроси, на които трябва да се отговори при изготвянето на план за събиране на информация, са:

- Каква информация ще ни е необходима?
- Защо ни е необходима тази информация? За какво и как ще я използваме?
- Откъде можем да я получим?
- Кой ще събира информацията и в какви срокове?
- Какви допълнителни ресурси са необходими за събирането на информация?
- Кой ще анализира и представя информацията?

Изготвянето на план за набиране на информация преминава през **2 основни етапа**:

1. Разработване на стратегията за набиране на информация – какво, кого и как ще изследваме?

2. Изготвяне на конкретния план за набиране на информация – кой, кога и с какви ресурси ще осъществява конкретните дейности по набиране на информация?

При **определянето на нуждите от информация (какво ще изследваме)** трябва да се изхожда от очертания обхват и съдържание на стратегията, но е необходимо да се определят по-конкретно не само темите, но и показателите, за които е необходима информация. Подходящ подход е задаването на прости въпроси по темите, след което тези въпроси могат да бъдат трансформирани в показатели, респ. необходими данни.

При определяне на **източниците на информация (кого ще изследваме)** трябва да се прецени възможността за получаване на вторична информация, както и необходимостта от собствени проучвания за набиране на първична информация. Във втория случай важни въпроси по отношение на социалните субекти и групи са тяхната информираност, заинтересованост и достъпност (възможност да се достигне до тях). Трябва внимателно да се преценят предимствата и недостатъците на различните източници на информация.

При определянето на **методите за набиране на информация (как ще осъществим**

набирането на информация) също трябва да се преценят предимствата и недостатъците на различните методи и по-специално съотношението между полза (количество и качество на информацията) и разходи за нейното получаване.

Планът за набиране на информация конкретизира и детайлизира стратегията за набиране на информация, като освен това определя сроковете и отговорностите за осъществяване на отделните дейности. Удобна за представянето му е табличната форма:

Табл. 3. План за събиране на информация

Дейности	Месец 1				Месец 2				Месец 3				Отговаря
	Седмица				Седмица				Седмица				
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	

Ако за изготвяне на областната стратегия са конструирани отделни тематични работни групи, по-подходящо е всяка от тези групи да изготви собствен план за събиране на информация. След това обаче **тези планове трябва да се съгласуват и да се обединят в общ план за набиране на информация** за да се осигури:

- съгласуваност на общия срок за набиране на информация и на отделните стъпки от плана;
- изготвяне на общи искания за информация към съответните “притежатели” на информацията (избягване на изпращането на множество отделни, често дублиращи се искания);
- идентифициране на допълнителни вторични източници на информация (при съгласуването на плана някоя от работните групи може да “подскаже” наличието на вторична информация, за която друга работна група не знае и е предвидила първично проучване).

Прил. 26 представя един възможен алгоритъм (набор от стъпки) за изготвяне на план за набиране на информация.

След като планът е завършен, той може да бъде проверен с няколко въпроса (които очертават основните изисквания към него):

- **уместност на информацията** (позволява ли планът да се събере подходящата информация за целите на разработването на стратегията?)
- **достатъчност на информацията** (информацията достатъчна ли е за формулиране на обосновани изводи?)
- **включване на всички важни заинтересовани** (включени ли са заинтересованите, които разполагат с или могат да набират и предоставят информация?)
- **реализъм, осъществимост** (изпълним ли е планът с оглед на общия график за разработване на областната стратегия и наличните ресурси?)

Планът трябва не само да се изготви, но и да се изпълнява. Изпълнението трябва да бъде наблюдавано, за да се осигури спазването на сроковете и приключването на работата по набиране на информация в разумни срокове. Освен това, в хода на работата възникват нови нужди от информация и това налага периодично преразглеждане и допълване на плана.

3.7 Как се анализира информацията?

3.7.1 Общи принципи, изисквания и подходи за анализа на информацията

Главното предизвикателство пред анализа на изходното състояние не е събирането на информация, а нейното използване по такъв начин, че да се получи ясна представа за сегашното състояние и за тенденциите в бъдеще. Т.е. **информацията трябва не просто да бъде събрана, тя трябва да бъде анализирана.**

Основните изисквания, които се поставят към анализа, са:

- Не само да се опише състоянието, а да се направят адекватни изводи, които да насочват към формулирането на стратегия
- Да бъде интегрален, цялостен, а не просто сбор от анализи на отделни сектори (теми)
- Да бъде точен, надежден, обосноваан и да насочва към установяването на причинно-следствените връзки
- Да разграничава ясно местните (областните) и националните проблеми и да се фокусира върху местните (областните) проблеми
- Да бъде обективен и критичен
- Да се основава на подходящ баланс на синтетични (комплексни) и прости показатели

3.7.1.1 Анализ, а не описание

Ограничете описанието до възможния минимум и акцентирайте върху анализа. Описателното писане е много по-лесно от анализа, особено при мултисекторни и интердисциплинарни проучвания (каквито са проучванията за целите на регионалното планиране), но е много по-малко полезно за вземащите решенията.

Да се анализира състоянието означава не само то да се опише, а да се направят адекватни изводи, които да насочват към формулирането на стратегия. Не е достатъчно да имаме списък от факти - трябва да разберем какво ни казва събраната информация. Няма особен смисъл, поне за целите на планирането, от дълги описания и много цифри (например колко училища има в областта, колко учители, колко ученици, колко паралелки и т.н.). Тази информация е необходима за планиращите, но тя трябва да доведе до изводи за съществуващите силни страни, потенциали и възможности, както и за проблемите, нуждите и заплахите.

Затова при осъществяването на анализа е полезно да се ръководим от няколко въпроса:

1. Какво означават цифрите?
2. Има ли различия в областта?
3. Каква е динамиката, какви промени се наблюдават в течение на времето?
4. Какви са поуките от досегашната намеса?

По-подробно тези въпроси са представени в Прил. 27.

Не е разумно и практично да се представя писмен анализ по тези въпроси за всеки един показател. Прагматичното решение е подходящите данни да бъдат представени в таблици или диаграми (понякога подходящи са и карти) и анализът да се фокусира върху общата картина в определена сфера, като в текста се борави само с най-важните показатели, т.е. с тези от тях които описват най-обобщено общата картина. Когато количествените показатели са представени в таблици и диаграми, **не е необходимо текстът да преразказва съдържанието на таблиците или диаграмите.**

3.7.1.2 Цялостност (интегралност) на анализа

Важно изискване при анализа е да се установят междусекторните връзки – т.е. анализът да бъде **интегрален, цялостен, а не секторен.** Особено важно е да се установят взаимното допълване и потенциалните конфликти между отделните сектори (по-специално по отношение на използването на ресурсите – природни, човешки и пр.).

Това не изисква отделен раздел или специален текст, а **съгласуване и последователност**

между отделните (секторните) раздели. Подходящо място за насочване на вниманието към тези въпроси и за тяхното ясно представяне са обобщените изводи.

Причините за секторния подход са ясни – разделянето на работата между отделни групи и хора на основата на сектори, затова и решението е просто - отделните работни групи трябва текущо да обменят информация и в определени моменти да работят заедно и трябва да има някой (най-добре малка група), който да следи за последователността на анализа като цяло, за отстраняването на противоречията и интегрирането на секторните аспекти. По-подробно този въпрос е разгледан в раздел .

3.7.1.3 Точност, надеждност и обоснованост. Идентифициране на причинно-следствените връзки

Друго изискване е анализът да бъде **точен, надежден и обоснован**. Това означава:

- използваната информация да е надеждна и актуална (а това зависи от източниците на информация и методите за набиране на информация)
- да се цитират (когато е подходящо) източниците на информация (това позволява да се прецени доколко информацията е надеждна, дали става въпрос за статистически данни, за факти установени по друг начин или за мнения и предположения)
- да не се допускат технически грешки в данните или интерпретацията
- данните да се интерпретират коректно и задълбочено
- изводите да са добре обосновани и да съответстват на фактите
- да се обръща специално внимание на причинно-следствените връзки – когато се разработва стратегия е важно не само да се установи проблема, но и да се разбере какви са неговите причини, както и неговите въздействия или последици. В противен случай съществува риск да се лекуват симптомите, без да се отстраняват причините или да се насочва вниманието към проблеми, които не са с най-голямо въздействие. (по-конкретни насоки за анализ на проблемите са дадени в Прил. 28)

Трудно е да се дадат еднозначни и кратки препоръки как да отговорим на тези изисквания, но самите те са добър ориентир, особено ако се комбинират със здрав разум и използването на прости въпроси, с които да се проверява всеки извод, като:

- Това вярно ли е? Наистина ли е така? (или например статистиката не е точна или не е акуратна и трябва да се направи допълнителен коментар или да се съберат допълнителни данни)
- Защо е така? Как се е получило? Кои са причините? Дали тези причини, които са посочени, са достатъчни за обяснението или има и други?
- И какво от това? Какво е въздействието на този проблем? Наистина ли е сериозен проблемът, за да трябва да му обърнем по-специално внимание в стратегията/плана?

3.7.1.4 Фокус върху местните (областните) проблеми

Анализът трябва да **разграничава ясно местните (областните) и националните проблеми и да се фокусира върху местните проблеми**. Националните (и наднационалните) проблеми трябва да се разглеждат само като част от средата, респ. като заплахи или възможности. Главното внимание трябва да е насочено към **местните проблеми**, породени от **местни причини**, които съответно **могат да бъдат решени на местно (областно) ниво**. Ако анализът се занимава твърде много с национални проблеми, това може да доведе до фатализъм, тъй като се създава усещането, че нищо не може да се направи – “Нищо не можем да направим, затова няма и да се опитваме да правим нещо” (колкото и да са важни, проблеми от типа на финансовата децентрализация, данъчната политика или глобалното затопляне не могат да бъдат решени чрез областната стратегия). Ако има изрично посочване/разделяне на тези две групи проблеми (местни и външни) възможните цели и насоки за действие стават почти очевидни.

3.7.1.5 **Обективност и критичност на анализа**

Анализът трябва да бъде **обективен и критичен**, без да достига до неоправдан песимизъм. Стратегията (и нейният анализ) не трябва да се бърка с рекламен материал. Има много стратегии и планове, в аналитичната част на които откриваме само хубави неща (няма проблеми) и огромни потенциали и възможности за развитие.

В първия случай остават неясни нуждите и проблемите и затова е много трудно да се разбере откъде произтичат и въобще как са формулирани целите на плана.

Във втория случай нереалистичната оценка на потенциала може да доведе до неправилно определяне на приоритети, неправилно насочване на действията и в крайна сметка до разхищение на ограничените ресурси, без постигането на реален резултат (типичен пример е обявяването за приоритети на развитието на туризма или на високотехнологични паркове, без да съществуват обективни условия за тях).

3.7.1.6 **Подходящ баланс между синтетични (комплексни) и прости показатели**

Развитието има много измерения, които не могат да бъдат обхванати от един показател. От друга страна, използването на голям брой показатели може да затруднява бързото достигане до ясна представа за състоянието. Затова често се използват синтетични показатели за развитието, какъвто е например индексът на човешко развитие, който в България се изчислява на областно и общинско ниво от 1999 г.

Най-важната обща особеност на синтетичните (комплексните) показатели е, че те са в състояние да представят с едно единствено число оценката за състоянието на отделните териториални единици, интегрирайки различни аспекти на развитието (икономически, социални, екологични, инфраструктурни и пр.). Това ги прави **особено удобни, когато трябва да се сравнява цялостното развитие на голям брой териториални единици**. Някои от тези показатели са международно признати, тествани са в продължение на дълъг период, поради което са особено подходящи за международни сравнения.

Наред с посоченото предимство синтетичните показатели имат и редица недостатъци, които трябва да се имат пред вид при тяхното използване:

- съществува **риск от нивелиране** на регионалните различия, когато оценките за различни аспекти се интегрират в един показател. Ако вземем за пример разгледания в Прил. 29 индекс на човешкото развитие, е възможно две териториални единици (страни, райони) да имат сходна оценка, макар че едната се характеризира с високи показатели за икономическо развитие (БВП на 1 ж.) и ниски за здравословно състояние (средна продължителност на живота), а другата - обратно - има ниски показатели за икономическо развитие и високи за здравословно състояние. Този недостатък може да се избегне като освен синтетичния показател се анализират и неговите компоненти (съставни показатели)
- много често при формирането на синтетичния показател се използва **претегляне, т.е. на отделните съставни показатели се придава различна тежест**, с която те се включват във формулата за изчисляване на синтетичния показател. Самата процедура на претегляне, която в крайна сметка влияе силно върху крайните резултати, много често може да бъде оспорвана, по-специално когато се основава на експертна оценка от ограничен брой експерти. За да се избегне евентуалният деформиращ ефект на теглата също е важно да се анализират и отделните съставни компоненти на синтетичния показател.
- Нерядко синтетичните показатели се изчисляват по сравнително **сложни формули, които се възприемат трудно** от неспециалистите, в т.ч. и от лицата, отговорни за вземането на решения.
- Не на последно място, синтетичните показатели показват агрегираното равнище на развитие, но **не насочват към конкретните проблеми, които трябва да бъдат решавани или нужди, които трябва да бъдат задоволявани**.

В Прил. 29 са представени методиката, предимствата и недостатъците, както и пример за

конкретно приложение на един от популярните синтетични показатели - индекса на човешко развитие – при разработването на областна стратегия за развитие.

3.7.2 Специфични методи (инструменти) за анализ

3.7.2.1 SWOT-анализ

SWOT-анализът е метод, който произхожда от стратегическото планиране в бизнеса. Сравнително отскоро (от 80-те години), но същевременно много широко, той се прилага в планирането на регионалното и местното развитие. Методическите указания за разработване на областни стратегии за развитие изискват SWOT-анализ като един от основните елементи от съдържанието на стратегията (с. 24, 28-29).

Предназначението (функцията) на SWOT-анализа е:

- да се идентифицира позицията на обекта на анализ
- въз основа на това – да се подпомогне изборът на най-подходяща стратегия

За да се идентифицира позицията на обекта на анализ (ареала, сектора, организацията) SWOT-анализът изисква **да се установят в синтезирана форма:**

а) **силните страни (предимствата) на обекта на планиране** (страна, район, област, община) (напр. благоприятно географско положение, развита транспортна инфраструктура, квалифицирани човешки ресурси, растящи отрасли и т.н.);

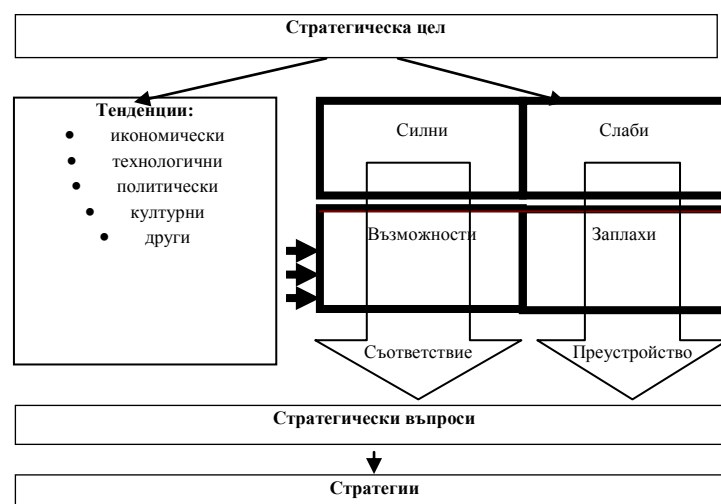
б) **слабите страни (недостатъците) на обекта** (напр. несъответствие на квалификацията на работната сила на пазарните изисквания, липса на пазарна и информационна инфраструктура, остарели технологии на производство и т.н.);

в) **възможностите, предоставяни главно от външната за обекта среда** (напр. растящи пазари за отрасли развити в района, повишен инвестиционен интерес на чужди инвеститори към страната, развитие на нови организационни форми и т.н.)

г) **заплахите, произтичащи главно от външната за обекта среда** (напр. политическа и икономическа дестабилизация, намалено търсене или бариери пред продажбите на традиционни изделия, изострена конкуренция в основни отрасли и т.н.)

SWOT анализът събира на едно място както **собствените (вътрешните) характеристики** на разглежданата територия (нейните силни и слаби страни), така и определящите **фактори на средата**, в която ще се осъществява изпълнението на плана или стратегията. От друга страна, той събира на едно място **характеристиките на настоящето и очакваните тенденции в бъдеще**. Затова важен момент е идентифицирането на тенденции, което може да се осъществи чрез използването на STEP анализа, разгледан в раздел 3.7.2.2. И трето, SWOT-анализът пряко подпомага разработването на стратегии и цели въз основа на връзките между отделните полета на матрицата му (за използването на SWOT-анализа при формулирането на стратегии, приоритети и цели вж. раздел 3.8).

Фиг. 9. Същност и предназначение на SWOT-анализа



Повече дефиниции на основните полета на SWOT анализа са представени на Фиг. 10,

която показва същевременно и най-типичния начин на представяне на неговите резултати.

Фиг. 10. Основна матрица на SWOT-анализа

<p style="text-align: center;">СИЛНИ СТРАНИ Вътрешни фактори</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Положителните неща в дадена ситуация, проект или дейност, които работят добре ▪ Ресурс или капацитет, който организацията може да използва ефективно за да постигне своите цели ▪ Ресурс, умение или друго преимущество, което притежава организацията (района, областта) в сравнение с други общини или със средното равнище за страната ▪ Отличително качество, което създава сравнително предимство за организацията ▪ Оползотворени ресурси на средата 	<p style="text-align: center;">СЛАБИ СТРАНИ Вътрешни фактори</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Неща, които не работят добре или които могат да се свършат по-добре ▪ Ограничение или дефект на организацията, което пречи на постигането на нейните цели ▪ Ограничения или недостиг на ресурси, умения и способности, които сериозно възпрепятстват развитието на района (областта). ▪ Характеризират неразвитостта на областта спрямо другите области или средното равнище за страната
<p style="text-align: center;">ВЪЗМОЖНОСТИ Външни фактори</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Възможности за надграждане на базата на силните страни или преодоляване на слабостите ▪ Всяка благоприятна ситуация в средата на организацията ▪ Ситуации, при които външните ползи са абсолютно ясни и има голяма вероятност да се реализират, ако се предприемат определени действия ▪ Най-благоприятните елементи на външната среда ▪ Неизползвани в пълна степен ресурси на средата 	<p style="text-align: center;">ЗАПЛАХИ Външни фактори</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ограничения, които намаляват възможностите за растеж или промяна ▪ Всяка неблагоприятна ситуация в средата на организацията, която потенциално застрашава нейната стратегия Ситуации, които водят до потенциално вредни за организацията външни събития и резултати, ако не се предприемат съответни действия; организацията трябва активно да им се противопоставя, за да се предотвратят проблемите. ▪ Най-неблагоприятните елементи на външната среда ▪ Елементи върху, които организацията не може да влияе

Източник: по Макклеъмънс, Маринов, 2002; Методическо ръководство..., 2000; Павлов и др., 2002; Карпри и др., 2001

Най-важните **изисквания** по отношение на разработването на SWOT-анализа са:

• **Пълнота на анализа**

Нерядко се наблюдава ограничаване на анализа само до обекта (в случая - областта), т.е. до силните и слабите й страни, без да се отчита неговата среда (и свързаните с нея възможности и заплахи). Този подход не позволява правилно идентифициране на потенциала за развитие на обекта и не е подходящ за формулирането на стратегия, която по дефиниция предполага адаптиране към средата.

• **Ясно разграничаване и правилно идентифициране на вътрешните (силни и слаби страни) и външните (възможности и заплахи) фактори**

Двете горни полета на матрицата се отнасят до **вътрешни** въпроси, долните две до **външни** въпроси. Силните и слабите страни се отнасят до въпросите, които са вътрешни за ареала или организацията, това са вътрешните ресурси на ареала или организацията. Възможностите и заплахите се отнасят до въпросите, които са външни за ареала/организацията. Това са фактори, тенденции или събития, които са извън обекта на анализ, но имат съществено значение и влияние върху неговото развитие и функциониране

От друга страна, силните и слабите страни са предимно въпроси, които могат да бъдат решавани (върху които има по-голям или по-малък контрол от страна на актьорите в развитието, респ. участниците в партньорството за планиране), докато възможностите и заплахите са въпроси, които не могат да бъдат пряко контролирани, но с които трябва да се съобразяваме.

Типични грешки, които могат да се допуснат, са отъждествяването на силни страни и възможности, на слаби страни и заплахи, на заплахи с проблеми, а нерядко и на

възможностите с желания или цели на развитието. Формулировки на възможностите, които могат да се срещнат в редица SWOT-анализи, могат да се разглеждат по-скоро като цели или желания (например “развитие на земеделието”, “развитие на туризма” и др.), а много от заплахите са по-скоро съществуващи проблеми, които освен това се отнасят за тази територия и е спорно дали могат да се разглеждат като външни фактори (например безработица, застаряване на населението, емиграция, депопулация).

От друга страна, не трябва да се забравя, че SWOT-анализът не е “точен метод”, който дава еднозначни резултати. Неговото изготвяне е творческа дейност и силно зависи от субективните представи и оценки. Това, което за един експерт или актьор в развитието е слабост, може да бъде интерпретирано от друг като силна страна (а до голяма степен тази интерпретация зависи и от условията на средата и от набелязаните цели). Един много типичен пример е оценката на българския планински туризъм. От една страна, негова слабост е недостатъчното количество технически съоръжения (особено лифтове). От друга страна, слабата техническа усвоеност и застроеност на планината е силна страна, като се имат пред вид промените в туристическото търсене и особено развитието на природно ориентиран или еко-туризъм.

- **Ясно формулиране на целта и обекта на анализ**

За да се използва коректно SWOT анализа е необходимо внимателно да се подберат целта и обекта. Това е от ключово значение и за изпълнение на предходното изискване - за да може да се направи ясно разграничение между обекта (силни и слаби страни) и неговата външна среда (възможности и заплахи). Възможно е да се направи SWOT анализ на райони, области, общини, сектори, фирми, и организации. Фокусът обаче при всички случаи трябва да е ясен: дали се прави анализ на ареал (територия) или организация. Най-големият риск е смесването на различни анализи (различни обекти на анализ).

Обектът на анализ трябва да е дефиниран така, че всички включени да са съгласни с формулировката още преди стартиране на анализа.

При разработването на областна стратегия за развитие може да се изготви не само общ SWOT-анализ, а и анализ по отделните сектори/теми. При по-големи териториални единици (каквито са областите) е възможно изготвяне на анализи за всяка съставна териториална единица поотделно като основа за цялостния SWOT-анализ.

- **Необходимост от генерализиране**

Синтетичното и кратко представяне на резултатите е едно от най-важните предимства на SWOT-анализа и то не трябва да бъде “унищожавано”. Това означава, че в матрицата трябва да се обхванат не всички, а само най-важните фактори. В някои ръководства се препоръчва да се придържаме до не повече от 7-8 позиции, но цифрата не е толкова важна (тъй като все пак има различни подходи) - важен е стремежът към генерализиране и фокусиране върху главното.

- **Обоснованост на твърденията (оценките на факторите)**

Всяко твърдение в SWOT-анализа трябва да може да бъде проверено (доказано). Независимо, че фактите, аргументите и доказателствата не се представят в самия SWOT-анализ те трябва да съществуват и да бъдат излагани в хода на разработването му. В случая е особено важно да се спазва разгледания и по-горе принцип за необходимостта от разграничаване между факти, от една страна и мнения и предположения (или дори чувства), от друга.

От друга страна трябва да се подчертае риска от необективна оценка, често подсилван от използването на “клишета”. Типични примери са географското положение, човешките ресурси и туристическите ресурси като силни страни и възможностите за развитие на туризма (почти всички области и общини в България претендират, че имат “стратегическо” географско положение, висококачествени човешки ресурси и огромен потенциал за развитие на туризма, но по-внимателният анализ показва че в много случаи тези твърдения са най-малкото спорни или пресилени, ако не и напълно неверни).

• **Необходимост от сравнителен подход**

Важно изискване за ефективното прилагане SWOT-анализа е използването на сравнителен подход. Силните и слабите страни не съществуват сами по себе си, а само в сравнение с други (най-добре сходни в някакво отношение) ареали (териториални единици), сектори или организации.

• **Необходимост от ясно и конкретно формулиране и коментари**

Независимо от изискването за краткост и генерализиране, формулирането на оценките в SWOT-анализа трябва да е достатъчно конкретно и пълно, за да показва достатъчно ясно за какво става дума. Например, да се каже само “развитие на земеделието” не е достатъчно (такава формулировка може да се появи във всяко от полетата на матрицата). Трябва да се посочи по-точно какво имаме пред вид под “развитие на земеделието”.

Вместо отделни думи, отбелязващи само елемента, който се оценява (напр. “пътна мрежа”) е препоръчително да се използват по-пълни фрази и дори цели изречения (напр. “добре развита и поддържана мрежа от главни пътища” – като силна страна или “занемарени и нуждаещи се от рехабилитация пътища от IV клас” като слаба страна). Именно неспазването на това правило води до “еднакви”, трудно различими анализи на различни териториални единици. В някои случаи може да се възприеме компромисен подход – много кратки формулировки в матрицата и допълнителния пояснения към нея, които да “разшифроват” нейното съдържание и да осигурят недвусмисленото разбиране на резултатите от SWOT-анализа.

По принцип коментарът към SWOT-анализа не трябва да е просто изброяване на факторите (макар и по-подробно) под четирите заглавия на силни и слаби страни, възможности и заплахи. Именно тук е моментът да се направи връзката между отделните квадранти и да се отговори на въпроси от типа на:

- достатъчно добре ли се използват силните страни на областта?
- какви ограничения създават слабите страни от гледна точка на използване на съществуващите възможности?
- как да се предотврати превръщането на идентифицираните слабости в бъдещи заплахи? Какво трябва да се направи за да се намали тяхното влияние?
- как възможностите да се превърнат в бъдещи силни страни и т.н.

Така коментарът към SWOT-анализа може да се разглежда и като стъпка към формулирането на стратегия и цели.

• **Необходимост от цялостна интерпретация на факторите**

Често срещана слабост е акцентирването само върху някои аспекти на анализирания елементи като силни и като слаби, без да се държи сметка за това, че един и същ елемент може да съдържа в себе си едновременно предимства и недостатъци, възможности и заплахи. Например, географското положение може да е благоприятно от транспортно-географска гледна точка, но неблагоприятно от политико-географска (това е вероятно точната оценка за положението на България); човешките ресурси може да притежават висока степен на образование (силна страна), но да им липсват необходимите за реализация на пазара на труда квалификация и умения или предприемаческо мислене; ниските доходи са слабост в социален аспект, но те са тясно свързани с предимството “евтина работна ръка” и т.н.

Не съществува унифициран подход за **оформяне на резултатите от SWOT-анализа**. Могат да се открият няколко подхода, всеки от които има предимства и недостатъци:

1. **Обобщен SWOT-анализ**, при който се извеждат само най-силно изявените предимства, недостатъци, възможности и заплахи без те да се разграничават по сектори (сфери). Предимството е високата степен на генерализация и компактност (подобен SWOT-анализ се представя обикновено в рамките на 1 стр. и съдържа не повече от 10-12 твърдения във всяко от полетата). Съществува обаче риск да бъдат подценени (пропуснати) някои силни и слаби страни, възможности или заплахи.

2. **Детайлен SWOT-анализ** с търсене на силните и слабите страни, на възможностите и заплахите във всеки един от елементите на изследвания обект и неговата среда. Изхожда се от презумпцията че всеки елемент на обекта има предимства и недостатъци, както и че всеки елемент на средата е свързан с възможности и със заплахи. Предимството е неговата изчерпателност и “равностойното” представяне на всички елементи, но същевременно се губи ефекта на генерализацията (подобен анализ може да се разположи на 3-4 стр. и дори повече)

В много случаи подобен детайлен SWOT-анализ може да се разглежда като първа стъпка към изготвянето на по-обобщен анализ.

В някои случаи при детайлен SWOT-анализ се предпочита ясното структуриране на групите елементи (сектори) и алтернативно подреждане на полетата на матрицата, при което за всеки сектор бързо и лесно могат да се видят и да се съпоставят силните и слабите страни, възможностите и заплахите.

Табл. 4. SWOT-анализ на района за трансгранично сътрудничество България – Сърбия и Черна гора

	Силни страни	Слаби страни	Възможности	Заплахи
Географски характеристики				
Население				
Икономика				
Работна сила и пазар на труда				
Инфраструктура				
Околна среда				
Култура				
Институционална система				

Източник: *Neighbourhood Programme Bulgaria – Serbia and Montenegro. JOINT PROGRAMMING DOCUMENT 2004 – 2006, June 2004.*

Друга възможност е използване на стандартната матрица, съчетана с комбинирано разглеждане на силните и слабите страни, възможностите и заплахите за всеки сектор в текстова форма.

Фиг. 11. SWOT-анализ на област Велико Търново (извлечение - Туризъм)

2.7 (+) Значителен рекреационно-туристически потенциал предимно от културно наследство и формирана туристическа индустрия особено във В Търново, с традиции в обслужването на маршрутно-познавателен туризъм, диверсифицирана и балансирана структура на географските пазари и сравнително добри позиции на областта в страната по отношение на “градския” туризъм

Възможности за поддържане на добрите традиции при съчетаване с използването природните ресурси в областта

Възможности за формиране на цялостен туристически продукт, осигуряващ разнообразни дейности и преживявания

Възможности за развитие на икономически ефективен туризъм със значение за областната икономика, с доста равномерно разпределени през годината посетители и високи приходи

(-) Но относителна отдалеченост от традиционните туристически райони на масовия туризъм и пазарите и недостатъчна обвързаност на елементите на туристическо предлагане, съчетани с ограниченото значение на алтернативни видове туризъм, и скромно място на туризма в областната икономика.

(-) Незадоволителни и недостатъчно финансово обезпечени действия по съхраняване, социализиране и комерсиализиране на културното и природното наследство чрез туризма.

Заплаха от неоползотворяване на съществуващия потенциал, неефективни инвестиции, развитие на туризма като маргинален сектор в областната икономика и в бъдеще – отказ от туризма като икономическа алтернатива.

Заплаха за деградация и дори загуба на природно и културно наследство поради липсата на финансови средства и икономически аргументи за опазването му.

Източник: *Маринов, В. и др. Стратегия за устойчиво регионално развитие на област Велико Търново. С., UNDP, ИЦТР, 2000.*

3. **Квантифициран SWOT-анализ**, при който се дава количествена оценка на установените силни и слаби страни, възможности и заплахи или те се ранжират по значение. Подобни анализи могат да се представят и в графична форма.

1. Най-напред се формулират твърденията за факторите в четирите карета на матрицата.
2. Възприема се скала за оценка –напр. от 0 (най-слабо, най-неблагоприятно) до 10 (най-

силно, най-благоприятно)

3. Оценяват се отделните фактори (за да се осигури по-голяма надеждност и да се избегне субективността е добре това да се прави от група)

4. Изчислява се средноаритметична оценка за всеки квадрант на матрицата – сумират се оценките за всеки фактор и след това се разделят на броя им (това се прави за да се избегне ефекта на различния брой фактори в квадрантите)

5. Оценките се нанасят на диаграма и се свързват с линия.

6. Определя се в кой квадрант областта заема най-голяма площ – това е нейната позиция, която до голяма степен определя и избора на стратегия (въпрос, който ще бъде разгледан в раздел 3.8)

Както личи и от изискванията към SWOT-анализа, респ. от допусканите слабости, **осъществяването на такъв анализ не е много лесно и често е объркващо**. Затова, подобно на много други дейности, свързани с разработването на стратегически план, изготвянето на SWOT-анализ може да се сведе до **задаването и отговарянето на прости въпроси**. Ако можем да зададем правилните въпроси, сравнително лесно ще можем да стигнем и до правилните отговори. В Прил. 30 са представени основните стъпки (и свързаните с тях въпроси) при осъществяване на SWOT-анализ.

SWOT-анализът е инструмент, който е особено подходящ за **планиране с участие**; много редки са случаите в практиката, в които той се изготвя от един експерт; практиката е показала, че най-добри резултати (и най-бързо) се получават при работа в група. Тази група трябва да включва хора, които имат значителни познания за състоянието на обекта на анализ (такива могат да бъдат работните групи за изготвяне на областната стратегия). Примерна схема на **работна среща** за разработване на SWOT-анализ е представена в Прил. 31.

3.7.2.2 STEP (PEST) анализ

STEP-анализът е инструмент за анализ на тенденциите. Използва се за идентифицирането на “общата картина” (средата), в която обектът (област, община, сектор и т.н.) ще функционира през следващия период (обикновено следващите 3-5 години). Смисълът на този анализ е да се предвиди бъдещата ситуация и съответно да се направят изводите за развитието. STEP-анализът е насочен изключително към външната среда и в този смисъл може да се разглежда като част от SWOT-анализа, насочена към идентифициране на възможностите и заплахите (Фиг. 9).

Оригиналният модел на STEP-анализа разглежда следните тенденции:

- **СОЦИАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ (S)**, напр. заетост, образование, пригодност за заетост, тенденции в малцинствените общности, промени в моделите на социално поведение и в социалната структура, демографски тенденции, равнище на зависимост и т.н
- **ТЕХНОЛОГИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ (Т)**, напр. технологии, използвани от фирмите в страната и в чужбина, промени в транспортните технологии, информационни технологии и интернет, нови изисквания към знанията и уменията
- **ИКОНОМИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ (Е)**, напр. заетост и безработица, равнище на бедността, равнище на разполагаемия доход, въздействие на новите пътища и комуникации, промени в потребителското търсене
- **ПОЛИТИЧЕСКИ ТЕНДЕНЦИИ (Р)**, напр. политическа стабилност/ нестабилност, предвидимост на политиката, промени в структурите на местно самоуправление, нови закони и данъци, режими на финансиране от ЕС, влияние на присъединяването към ЕС

В последните години обхватът на STEP анализа е разширен до STEEPLE анализ, като новите точки са **ОКОЛНА СРЕДА (Е)**, **РАВЕНСТВО (Е)** и **ЗАКОНОВА БАЗА (L)**. Разбира се, тези позиции не трябва да се абсолютизират – възможно е да се добавят нови позиции, ако има важни тенденции, които засягат развитието на областта, но не могат да се впишат в тези категории.

Прилагането на STEP-анализа изисква:

- да се идентифицират тенденциите (както в областта, така и извън нея)
- да се приложи селективен подход – тенденциите трябва да бъдат оценени и да бъдат избрани най-важните от тях, напр. въз основа на критерии като важност или сила на влияние върху обекта (областта, регионално/местно развитие) и сила на проявление
- да се идентифицират и да се оценят възможните последици
- да се изяснят причините, факторите, движещите сили, стоящи зад тези тенденции
- да се прецени посоката на влияние (благоприятни, неблагоприятни) и съответно тенденциите да се класифицират като възможности или заплахи

След като са идентифицирани най-важните тенденции за техния по-задълбочен анализ може да се използва таблица, подобна на долната.

Табл. 5. Анализ на тенденциите в средата (STEP-анализ)

Среда	Тенденции	Причини	Последици	Оценка (+/-)
Политическа				
Икономическа				
Социална				
Технологична				
Законова				
Екологична				
Равенство				

Прилагането на STEP-анализа може да покаже наличието на пропуски в информацията и следователно да е необходимо понататъшно събиране на информация.

Макар че изготвянето на STEP анализ предполага работа с документи (преглед на документи, съдържащи прогнози в различни области), много подходящо допълнение (а в някои случаи и алтернатива) е работата в група по метода на мозъчната атака. В този случай е важно да се провокира мисленето за бъдещето, например чрез въпроси от типа на: “Какви ще бъдат заглавията във вестниците през 2007 г.”.

Няма общовалидно правило за това как (и къде) да се представят резултатите от STEP-анализа. Могат да се очертаят три възможни подхода:

- самостоятелен раздел/подраздел след анализа по отделните теми
- интегриране в анализа по отделните теми
- синтезирано представяне на тенденциите, които влияят в съответната област (сектор), непосредствено след анализа на нейното състояние.

3.8 Формулиране на визия, приоритети и стратегически цели

3.8.1 Същност на стратегическата рамка и йерархия на целите

Стратегическата рамка (стратегията в тесен смисъл, същинската стратегия) е ядрото на стратегическия план и може да се определи като **смисълът** на стратегическото планиране. От нея се очаква да даде отговор на въпроса **“Къде искаме да отидем?”**. Всяко конкретно действие или проект е част от изпълнението на стратегическите цели, т.е. преди да се определи какво точно да бъде направено, трябва да е ясна общата посока на развитието и защо предприемаме точно това действие или осъществяваме точно този проект.

Обикновено се смята, че разработването на същинската стратегия е разположено между анализа на състоянието и разработването на действията за изпълнението ѝ. Но на практика процесът на стратегическото планиране не е толкова “механичен” и “линеен”. Мисленето за желаното бъдеще започва още в самото начало на стратегическия процес. Още когато определяме обхвата на стратегията и основните въпроси, които трябва да бъдат включени в анализа, ние (макар и имплицитно) очертаваме възможни приоритети и намерения (ако не и цели). Според много модели определянето на визия, мисия, стратегически цели предхожда детайлния анализ на обекта на планиране и неговата среда (вж. модела в раздел 2.3). От друга страна стратегическата рамка може да бъде модифицирана и след като започне оформянето на действията (ако например се установи че някои от определените цели са нереалистични).

Във връзка с това са важни две постановки:

- Никога не е рано да започнем да формулираме стратегията и да набелязваме целите, въпреки че по-късно можем да ги променим!”
- Необходимо е да правим разлика между процеса на целеполагане и оформянето на стратегическата рамка (представянето на резултата) в плановия документ.

Както за разработването, така и за представянето на стратегическата рамка е особено важно възприемането на идеята за **“йерархия на целите”**. Това означава, че **винаги има няколко равнища на целите** (независимо как те са наименувани)⁷ и че **целите от по-ниското ниво винаги са средствата за постигане на целите от по-високото ниво**. Целите на високите нива по принцип са по-обща и абстрактни, докато целите на по-ниските нива са с по-конкретно и по-тясно съдържание. При формулирането на цели ние се придвижваме от по-общото (абстрактното) към конкретното, към цели, които могат да бъдат измервани и изпълнявани. Предимство на йерархичния подход е, че той показва ясно основанието (логиката) за формулирането на целите от по-ниското ниво, както и необходимите средства за постигането на целите от по-високото ниво.

За разработването на областни стратегии за развитие може да се препоръча следната йерархия (система от цели) (Фиг. 12), която принципно съответства на постановките на Методическите указания за разработването на областни стратегии за развитие⁸. Всяко равнище в тази йерархия може да се разглежда и като стъпка в процеса на целеполагане.

1. Визия: Визията е картина на желаното бъдеще. Тя показва колективното виждане за това как искаме да изглежда областта след период от време, който е по-дълъг от очаквания период за осъществяване на стратегията. Тя е най-синтезираният отговор на въпроса “Къде искаме да бъдем” и може да се опише с думи картина за това как биха изглеждали нещата в идеалния им вид, примерно след десет или повече години.

2. Мисия: очертава сферата, в която планиращите и/или осъществяващите стратегията могат да спомогнат за постигане на визията; с други думи това е ролята, която областната

⁷ В някои случаи се възприема йерархията визия-мисия-цели, в други случаи се говори за стратегически (обща), конкретни (специфични) и операционни (оперативни) цели или стратегически, тактически и оперативни цели и т.н.

⁸ В случая не можем да не отбележим известна непоследователност и/или неяснота при интерпретацията на понятията в методическите указания, по-специално на «специфични цели» и «приоритети», която е избегната в представената система от цели.

администрация (съответно партньорството) приема да играе в осъществяването на стратегията за постигане на визията. Докато визията показва състоянието, към което се стремим, мисията показва какъв ще бъде “нашият” принос в постигането на визията. Мисията, обаче, често се декларира във въведението на стратегията и не се включва изрично в системата от цели.

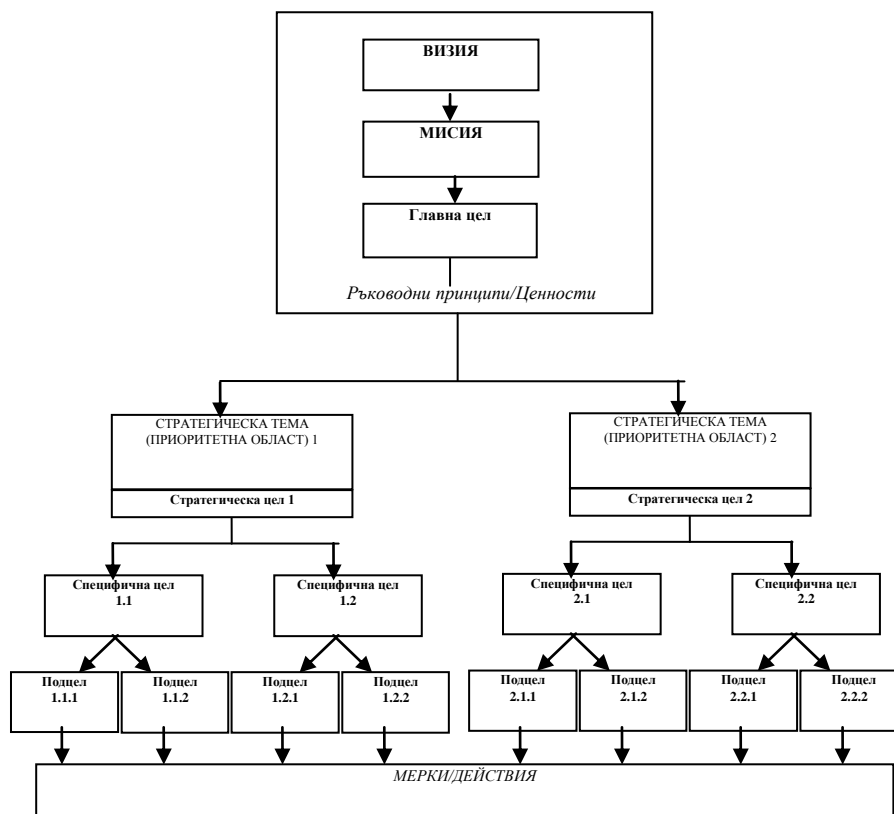
3. Главна (основна) цел: показва най-общото намерение за времевия хоризонт на стратегията, която се основава на и трябва да съдейства за постигане на визията в рамките на мисията. За разлика от визията, главната цел вече е ясно изразено намерение (а не просто желано бъдеще). Тя има интегриращ характер – съдържа в себе си основните идеи и насоки за развитие, произтичащи от различните стратегически области. Същевременно тя служи като основа за формулиране на целите от по-ниско ниво. Възможно е, обаче, да не се формулира една главна цел, а да се премине от визията директно към определяне на набор от стратегически цели.

4. Стратегически области/теми или приоритетни области (приоритети): по-широките области, които се смятат за важни и значими от гледна точка на развитието. До голяма степен техният обхват се задава от обхвата и модела на стратегията (напр. чисто икономически подход или интегрален подход на устойчивото развитие). Те показват в каква област ще се концентрират дейностите, но не и точно какво трябва да се постигне. Стратегическите теми задължително присъстват в анализа, но не винаги - в системата от цели (когато са включени в целите те с основание могат да бъдат наречени приоритетни области) (вж. и раздел 3.8.5).

5. Стратегически (обща) цели: по-общите цели във всяка тема/приоритет. Те показват какво трябва да се постигне за времевия хоризонт на стратегията в съответната стратегическа (приоритетна) област.

6. Специфични (конкретни, операционализирани) цели (подцели): точно дефинирани намерения, определени максимално конкретно в количествено отношение. Това е точно формулирано изявление за очакваните резултати по отношение на това какво, колко и кога трябва да се постигне (вж. и раздел 3.8.6).

Фиг. 12. Типична йерархия на целите



3.8.2 Основни изисквания към йерархията (системата) от цели

Без претенция за изчерпателност могат да бъдат посочени някои от основните изисквания към йерархията (системата) от цели:

1. Целите трябва да бъдат **ясно формулирани и достатъчно подробно обяснени**, така че да са **разбираеми** за всеки, който ще работи за тяхното изпълнение (а и за всички заинтересувани).

2. Целите трябва да бъдат **разработени като цялостна йерархична система, а не като несвързан набор от отделни цели**.

3. Целите трябва да бъдат **“мобилизиращи”, но реалистични** - постижими при наличните финансови и физически ресурси и в предвидения срок, но не и занижени. Както свръхамбициозните цели, така и твърде лесно постижимите цели крият риск от демотивиране на участниците в изпълнението им.

4. Целите трябва да бъдат **операционализирани, т.е. да конкретизират ясно и точно необходимия краен резултат**. Това изискване е особено важно по отношение на специфичните цели и е разгледано в раздел 3.8.6 по-долу.

5. Системата от цели трябва да бъде **логична и последователна**. Това означава постигане на логична връзка и съответствие, от една страна между цели и проблеми, а от друга – между цели и средства за тяхното осъществяване. Целите трябва да се допълват взаимно и да водят до постигането на синергия (ситуация при която $2+2 = 5$).

6. Системата от цели трябва да е **вътрешно непротиворечива**. Целите трябва да са съвместими, между тях не трябва да съществуват остри конфликти. Постигането на напълно непротиворечива (безконфликтна) система от цели е трудно, ако не и практически невъзможно⁹. Затова е необходимо търсенето на разумни компромиси.

7. Целите трябва да бъдат **съзвучни с интересите** на изпълнителите и да **не предизвикват сериозни конфликти в обществото и между заинтересуваните**.

8. Целите трябва да бъдат **уникални (автентични)**, съобразени с конкретните особености на областта. Често срещана порочна практика е заимстване на цели от планове за други страни, райони и общини или пряко от научни изследвания, засягащи други територии (впрочем това е проблем, който се отнася не само до целите!). По този начин се губи индивидуалността на териториалната общност и нейните проблеми и съществува риск целите да не са адекватни на конкретните условия и проблеми.

3.8.3 Общ подход към определяне на целите: дърво на целите

Възприемането на разбирането за йерархията на целите прави особено подходящ инструмент за определяне на цели конструирането на т.нар. дърво на целите. Наред с това трябва да се имат пред вид някои специфични особености, които засягат:

- формулирането на визия и мисия
- определянето на приоритети
- операционализирането на целите (определяне на специфични/конкретни цели)

Дървото на целите представя цялостна йерархия от цели, очертаващи желаната бъдеща ситуация, като акцентира върху връзката “средство-резултат”. В него има няколко равнища на целите и целта на всяко по-високо равнище е резултат от постигането на целите на по-ниското равнище (под нея). Обратно, цел от по-ниското равнище винаги е (трябва да бъде) средство за постигане на целта на по-високото равнище. По такъв начин дървото на целите е ефективен инструмент не само за формулирането на цели, но и за проверка на тяхната вътрешна логика, последователност и непротиворечивост. Пример за дърво на целите е представен в Прил. 32.

⁹ Възможни са конфликти между целите и интересите на различни групи, между различните равнища на планиране (национално-регионално-локално), между различните сфери (напр. между икономическо развитие и опазване на околната среда), между различни икономически дейности (напр. между развитие на тежката индустрия и туризма в една и съща територия), между подхода на ендегенното развитие (развитие, основано на местния потенциал) и привличането на външни инвестиции и др.

Има два начина да се достигне до дърво на целите:

1. Чрез трансформиране на “дървото на проблемите”
2. Чрез декомпозиране на главната цел.

Ако има разработено **дърво на проблемите** (вж. Прил. 28), разработването на дърво на целите се изразява главно в **преформулиране на проблемите в цели**. Дървото на целите представлява огледален образ на дървото на проблемите. Докато дървото на проблемите представя отрицателните страни на съществуващото положение, дървото на целите показва **положителните страни на желаното бъдещо състояние** (ако например проблемът «незадоволителен достъп до и инфраструктурна обезпеченост на индустриалните зони», целта може да се формулира като “подобряване на достъпа до и инфраструктурната обезпеченост на индустриалните зони”). Връзките “причина–следствие” се трансформират във връзки “средства–резултати” (в същия пример, ако причина за незадоволителния достъп е състоянието на общинската пътна мрежа, респ. връзката с пътищата от по-висока категория, то една от целите на по-ниско ниво, респ. едно от средствата за постигане на целта за подобряване на достъпа, ще бъде «изграждане, реконструкция и/или рехабилитация на общински пътища, свързващи индустриалните зони с главната пътна мрежа»).

Възможно е формулирането на целите да се осъществява и отгоре-надолу, т.е. чрез **декомпозиране на главната цел**. При този подход най-напред се формулира целта от най-висок ранг (визия, мисия, главна цел или стратегическа цел в рамките на определен приоритет) и от нея се извеждат целите на по-ниските равнища. Основните стъпки са прости:

- Формулира се целта на най-високо ниво (това може да бъде и визията).
- Тази цел се декомпозира на цели от по-нисък ранг, като се дава отговор на въпроса “Какво трябва да се направи, за да бъде постигната горната цел”. Изведените цели на второ ниво са средствата за постигането на тези на първо ниво.
- Процесът се повтаря, докато се достигне до много конкретни цели на най-ниско ниво (предшествашо определянето на действия); по принцип се препоръчва броят на равнищата да не надхвърля 4-5 в зависимост от сложността на главната цел.

И в двата случая обаче е важно да не се подхожда механично. След като е получено дърво на целите, трябва да се провери неговата логика, връзките “средства-резултати”, пълнотата на йерархията. Вероятно ще се окаже, че някои цели трябва да се преформулират, други трябва да отпаднат, тъй като изглеждат неподходящи или ненужни, но също може да се наложи да се добавят нови цели, които се смятат за необходими за постигане на целта на по-високото ниво в йерархията. Твърде възможно е част от целите да не могат да бъдат постигнати във времевия хоризонт на стратегията, което налага да се търсят алтернативни решения и съответно преформулиране на целите. Още по-вероятно е целите да бъдат постижими сами по себе си, но да не могат да се изпълнят в тяхната съвкупност (главно поради ресурсни ограничения) – това налага да се направи избор (приоритизиране) на целите.

3.8.4 Формулиране на визия и мисия

Дървото на целите е подходящ инструмент за определяне на цялостната система от цели, но по принцип е трудно приложимо към формулирането на визия и мисия, които изискват специфичен подход.

Визията се смята за основополагащ и начален елемент във формулирането на стратегия. Към визията се поставят две групи изисквания:

- да бъде ясна, проста, кратка и вдъхновяваща
- да отразява ценностите и въжделенията на общността и да бъде одобрена от нея.

Особено подходящо е визията да бъде формулирана съвместно от представители на заинтересованите, които могат да изразят вижданията и ценностите на общността (за препоръчване - с помощта на фасилитатор). Ако тя се формулира от експерти, задължително трябва да бъде предложена за по-широко обсъждане.

Работата може да се осъществи примерно в следните **стъпки**:

1. Всеки член на групата записва своето лично виждане за идеалното бъдещо състояние, като използва не повече от 2-3 изречения или 5-6 ключови думи
2. Всеки представя вижданията си и те се записват от фасилитатора на флип-чарт (дъска), като се обединяват (групират) сходните предложения.
3. След като предложенията са записани, се осъществява “гласуване”: всеки член от групата трябва да отбележи на флип-чарта (дъската) трите най-важни за него твърдения.
4. Въз основа на твърденията, които са получили най-много гласове, визията се формулира като цялостно, логично и последователно изявление.
5. Изявлението за визията се подлага на допълнително обсъждане и редактиране.

Трябва да се има пред вид, че “гласуването” в случая е условно, а не формално основание за вземане на решение. То трябва да покаже къде има висока степен на съгласие, на съвпадение на мненията, но не изключва възможността да бъдат обсъждани и виждания, които не са получили много гласове, стига да могат да бъдат защитени при последващото обсъждане. Препоръчително е окончателното изявление за визията да бъде прието с консенсус.

Подобен подход може да се приложи и за формулиране на принципите на стратегията, респ. ценностите на партньорството за планиране.

Формулирането на **мисията** е свързано основно с определяне мястото на основните партньори и на областната администрация в процеса на изпълнение на областната стратегия за развитие. Това изисква ясно виждане за ролите и отговорностите на областното партньорство като цяло и на областната администрация по отношение на определените цели и приоритети. Трябва да се има пред вид, че Законът за регионалното развитие и свързаните с него подзаконовни документи и методически указания не са напълно ясни по тези въпроси.

В Югоизточния район за планиране областните администрации напарвиха своя избор сред две две основни възможности:

- Да са основен пряк участник в процеса на изпълнението
- Да са основен координатор на изпълнените в рамките на създаденото вече партньорство.

Изборът на първата опция изисква от областните администрации да развият капацитет за подготовка и изпълнение на проекти, насочени към постигане на определените в цели областната стратегия за развитие.

Изборът на втората опция предполага областната администрация да се превърне в основен източник на информация и методическа подкрепа за останалите участници в партньорството, които да разработват и изпълняват проекти.

3.8.5 Определяне на приоритети

Вероятно е (почти е сигурно) анализът на състоянието на областта да очертае голям брой проблеми, които трябва да бъдат решавани. Също така, прилагането на метода на дървото на целите, ще очертае голям брой цели, които изглеждат като необходими за цялостното развитие на областта. Но възможностите (ресурсите) винаги са ограничени, поради което е необходим избор на приоритети. Няма организация или общност, която да е в състояние в сравнително ограничен период от време да адресира всички изглеждащи значими проблеми и да постигне всички потенциално важни цели.

Терминът приоритет често внася объркване сред участниците в планирането. Това е свързано с факта, че с него се обозначават три различни неща:

- отделно действие или цел, които се смятат за най-значими от гледна точка на важност, ресурси, срокове за изпълнение и т.н
- определена по-широка област (сфера), в която се насочват основните дейности и която има собствена система от цели.
- определено равнище в системата от цели

Последното разбиране е основната причина за объркване и поради това го смятаме за неприемливо. Първите две разбирания не са взаимно изключващи се, а са приложими в различни моменти в плановия процес и за различни равнища на целите (и действията). Но особено важно е второто разбиране, което се използва и в програмирането на структурните фондове. Това означава, че най-напред определяме приоритетни области, в които ще се насочват действията и след това разработваме за всяка такава област система от цели (стратегически, специфични и пр.).

Изборът на приоритети не е лека задача, особено при съчетанието на множество остри проблеми със силно ограничени ресурси. Но той е неизбежен. Един от най-големите рискове за изпълнимостта на всяка стратегия е когато “всичко е приоритет”. За да се направи такъв избор е важно:

- да има ясни и единни критерии за оценка сферите, проблемите или целите
- определянето на приоритетите (или най-малкото вземането на решението въз основа на очертани варианти) да се осъществява от ключовите заинтересовани

Като примерни критерии за определяне на приоритети (които могат да бъдат допълвани и модифицирани в зависимост от конкретната ситуация и не на последно място от ценностите на планиращите) може да се посочат:

- Важност на целта, респ. на проблема (може да се измери например чрез броя на засегнатите); важността може да бъде оценявана и от гледна точка на мисията или мандата на областната администрация и/или създаденото партньорство за планиране
- Степен на неотложност на проблема (проблеми с висока степен на неотложност са не само приоритетни, но обикновено решаването им се залага като краткосрочна цел)
- Степен на изпълнимост (осъществимост) – предпочитат се тези цели, които са по-лесно изпълними и изискват по-малко ресурси
- Съотношение разходи/ползи – проблеми, чието решаване постига високо въздействие при относително по-малки разходи имат предимство пред проблеми, които имат сравнително ограничено въздействие, но изискват големи разходи
- Връзка с други цели – приоритет се дава на тези цели, които са предпоставка за постигане на цели, определени вече като важни (приоритетни). Например:
 - Регулиране статута на парцелите и подготовката им за индустриално развитие е необходима предпоставка за индустриалното развитие
 - Осигуряване на обучение за придобиване на специфични умения е необходимо предварително условие за привличането на нови компании
 - Развитие на туристическата инфраструктура трябва да предшества рекламата за привличане на туристи
- Налично финансиране – приоритет ще имат тези проблеми, за чието решаване е вероятно да има достъп до финансиране

При определянето на приоритети по принцип трябва да се избягват идеи, които на пръв поглед изглеждат важни от гледна точка на областта, но при по-внимателен анализ се оказват грандомански и трудно защитими пред външни организации (напр. желанието за изграждане на летище на 100 км от вече съществуващо такова).

При групово определяне на приоритетите от заинтересованите може да се използва формализирана оценка, като например всеки от заинтересованите трябва да посочи ограничен брой приоритети (например 3). При това може да се поиска тази оценка да отразява и тяхната готовност самите те да вложат ресурси за постигането на съответната цел. В Прил. 33 е представена примерна форма, която може да се използва за оценка на приоритетите.

3.8.6 Формулиране на стратегически и специфични цели. Операционализиране

В плановата практика е широко известна формулата SMART. Това са изисквания към целите, които се прилагат в чистия им вид към целите от по-ниско равнище и особено към

стратегическите и специфичните цели в рамките на очертаните приоритетни области. Тези изисквания към отделните цели. Тази формула е изключително важна за действената ориентация на стратегията, защото формулираните според нейните изисквания цели са на практика преходът към разработването на мерки и план за действие и към организацията на мониторинга на стратегията.

На английски “smart” означава умен. В планирането SMART е съкращение, образувано от първите букви на пет основни изисквания към целите:

- **Specific** - Специфични (конкретни): целите трябва да са точни, конкретни, фокусирани и да не създават двусмисленост и неразбиране
- **Measurable** - Измерими: целите трябва да бъдат не само количествено определени, но и тяхното постигане да може да бъде измервано; казано най-просто, трябва да знаем кога целта е постигната; ако целта не е постигната, трябва да можем да разберем “колко не е постигната”; след това можем да поставим и въпроса “защо не е постигната”
- **Achievable** – Постижими (реалистични): ефективните цели са практически цели. Макар че те трябва да напрягат хората и организациите, те не трябва да са безнадеждно амбициозни. Трябва да е възможно 100% постигане на целта при нормални обстоятелства.
- **Relevant** - Уместни (подходящи): макар че може да изглежда очевидно, целта трябва да е подходяща за организацията, ареала, програмата и/или индивидите. Под уместност разбираме, че тя трябва да отразява резултатите от анализа (проблеми, възможности и пр.), целите от по-високо ниво и ценностите или принципите; да е свързана със сферата на дейност на планиращите и да попада в сферата на компетентност на организацията, програмата или индивида
- **Timebound** - Обвързани със срокове: определяне на срок за постигане на целта. Трябва да знаем докога трябва да бъде постигната целта.

Операционализирането е един от най-тежките проблеми при формулирането на цели. Принципно има два начина на формулиране на цели (респ. два вида цели):

- **процесни**, които се фокусират върху дейностите и обикновено използват фрази като “да се осигури”, “да се развие”, “да се създаде” (много често на български подобни цели се обозначават като задачи);
- **резултатни**, които се фокусират върху промените, които се търсят като резултат от дейностите (това са целите в тесен смисъл).

Но не е достатъчно просто да се спомене резултата – той трябва да бъде описан достатъчно конкретно. За операционализирани (количествено определени) се смятат целите, които са определени от гледна точка на **съдържание, величина, време за постигане, място, целева група** и др. и могат да опишат резултата, който ще се постигне (например “увеличаване на заетите в малки и средни предприятия в район X с 30% до 2002 г.), или продукта, който ще бъде осигурен (например “осигуряване през 2006 г. на квалификационни курсове за 400 безработни в район Y). Много често изискванията за операционализиране се описват с формулата QQTTP: **Q** - количество (колко?), **Q** - качество (колко добре?), **T** - целева група (за кого?), **T** - време (докога?), **P** - място (къде?).

Количествените (операционализирани) цели не трябва да бъдат “измисляни” (по метода на “гледане в тавана”), а трябва да бъдат подчинени на определена логика. Една полезна схема за формулиране на цели е да се определят: ОБЛАСТТА НА ПРОМЯНА + ПОСОКАТА НА ПРОМЯНАТА + ЦЕЛЕВАТА ГРУПА + СТЕПЕНТА НА ПРОМЯНАТА + СРОКА (Фиг. 13)

Фиг. 13. Пример за формулиране на цел

Например трябва да формулираме цел във връзка с програма за обучение, насочена към намаляване на младежката безработица. Процесът на формулиране на целта е:

Област на промяна	младежка безработица
Посока на промяната	намаляване
Целева група	обучени в програмата за обучение
Степен на промяната	75% от обучените да си намерят работа
Срок	в течение на шест месеца от завършване на програмата

Крайната формулировка на целта ще бъде:

“Да се намали младежката безработица, като 75% от участниците в програмата за обучение си намерят работа на пълен работен ден до шест месеца от завършване на програмата.

3.8.7 Проверка на целите

Особено важен момент преди окончателното оформяне на целите е тяхната предварителна проверка. За целта може да се използва чек-листът, представен в Прил. 37.

3.9 Интегриране на работата на работните групи в широкото партньорство

3.9.1 Защо е необходимо

Тематичните работни групи на областно ниво работят относително независимо една от друга. Те събират и анализират информация, изготвят своите доклади. Работата им се координира от председателите и фасилитаторите на всяка работна група, както и от координаторът на целия процес (обикновено заместник областен управител). Тяхната работа обаче трябва да е насочена към постигането на един общ резултат – единна, цялостна областна стратегия за развитие.

Материалите, изготвени от всяка работна група трябва да бъдат интегрирани в **единен документ**. Става дума за единна стратегия за развитие на областта, а не за механичен сбор от секторни стратегии. Между отделните работни групи е възможно да има различия, но също така е вероятно резултатите от работата на една от групите да са важни като изходна информация за работата на друга група (например какво иска бизнесът от развитието на инфраструктурата или на образованието?).

Що се отнася до различията те могат да се разделят на две принципно различни групи:

- а) технически – използвана терминология, стил, формат на данните и др.
- б) съдържателни – различни виждания по проблемите, приоритетите и пр.

За да се постигне единна цялостна стратегия, е необходимо преди всичко да се постигне съгласие по основни въпроси като приоритетни области, проблеми, цели (това, което в раздел беше наречено “ключови приоритети”). Постигането на такова съгласие не става автоматично. Всяка работна група има различен поглед върху ситуацията, а често изразява и различни интереси. Такива различия може да съществуват дори между подгрупите на една работна група. Например групата по техническа инфраструктура може да смята, че приоритет е водоснабдяването на значителния брой населени места без водоснабдяване, но групата за икономическо развитие (в т.ч. и бюджет) да смята, че това не може да е приоритет, тъй като става въпрос за ползи за няколкостотин души и за огромни инвестиции, които могат да се насочат, например за намаляване на загубите на вода по мрежата или за инфраструктурното развитие на индустриалните зони.

Двата вида различия изискват и различни подходи към интегриране на резултатите от работата на работните групи.

3.9.2 Кога се прави?

Интегрирането на работата на отделните работни групи се налага най-вече на следните етапи:

- при оформяне на аналитичната част на стратегията – оформяне на завършени раздели, единен SWOT анализ, избягване на повторения и пропуски в разделите, оформяне на единен документ;
- при дефинирането на визия, стратегически цели, приоритети – всяка група дава свое предложение и след това предложенията се обсъждат и се взема окончателно решение;
- при оформянето на окончателния документ в неговата цялост.

3.9.3 Как се прави?

Най-общо могат да се очертаят следните механизми на интегриране на резултатите от работата:

- Размяна на материали
- Обща група за осъществяване на редакция
- Съвместни заседания

Всяка група подготвя своите материали и ги предоставя за разглеждане и обсъждане от другите работни групи. Те правят корекции, предложения за промени, набелязват пропуски и грешки, изготвят становище.

В някои случаи работни групи организират съвместни заседания – напр. Работна група “Туризм” и работна група “Инфраструктура” – за дискутиране на бъдещи намерения и дефиниране на цели. Подобни заседания са особено необходими, когато има различни виждания по приоритетите.

“Техническото” интегриране на резултатите е до голяма степен задача на дирекцията отговорна за регионалното развитие в областна администрация (под ръководството на общия координатор на процеса). Нейните сътрудници извършват общата редакция и подготвят цялостен документ, отразяващ състоянието на работата към определен момент.

“Съдържателното” интегриране може да се окаже по трудно. То изисква съвместни заседания на някои от работните групи, а в идеалния случай – и общо заседание на представители на всички работни групи (например ръководителите и секретарите на всяка работна група, ръководителите на отделните подгрупи). Провеждането на подобно заседание е особено важно преди окончателното приемане на приоритетите и целите на стратегията.

Когато има конфликти:

- групите преговарят, предоставят допълнително аргументи и след това вземат решение на съвместно заседание.
- В случай, че не може да бъде постигнат консенсус, председателите на групите изнасят проблема по-нагоре – очертават съществуващите варианти и решението трябва да се вземе от Управителната група

В много случаи може да се окаже полезно преди вземането на решение, съществуващите варианти да бъдат подложени на по-широко обсъждане (вж. раздел 3.12).

Както се вижда, от ключово значение за интегрирането на работата на работните групи, е създаването на подходяща организационна структура и по-специално формирането на управителна група (“широко партньорство”) и координатор на целия процес. Те осигуряват цялостността и взаимната съгласуваност на процеса на изготвяне на областната стратегия за развитие. Управителната група се събира периодично (например веднъж месечно), прави преглед на напредъка, установява възникналите проблеми и трудности, търси начини за тяхното преодоляване и дава насоки на работните групи.

3.10 Планиране на изпълнението: Мерки и план за действие?

3.10.1 Значение на планирането на изпълнението

Всяка стратегия се прави за да се изпълнява. Когато са определени целите и приоритетите, това означава, че е известно какво искаме. Но изпълнението няма да се случи, защото стратегията е написана. То трябва да бъде подготвено. Трябва да се определи какво трябва да се направи за да постигнем това, което искаме. Само по този начин може да се премине критичната граница между планирането и изпълнението на планираното. Една стратегия няма смисъл, ако не бъде разработвана с оглед на изпълнението и ако самата тя не съдържа (не предвижда) начина на изпълнение.

Организацията на изпълнението често се разглежда като **отделен процес**, а планът за действие – като **отделен документ** от разработването на стратегия. Българската практика обаче е показала, че ако тези два процеса и съответните документи са отделени, разработените стратегии са абстрактни, нереалистични, несъобразени с възможностите, без ясни отговорности и срокове за изпълнението и в крайна сметка остават само на хартия. Затова е разумно изпълнението да бъде подготвено паралелно със самата стратегия.

Основни предпоставки за изпълнението на областната стратегия са:

- разработени мерки и/или план за действие
- изяснена и, ако е необходимо, формализирана организация на изпълнението
- осигурени ресурси и/или организация на привличането на ресурси
- създадена организация за наблюдение, оценка и актуализация на стратегията
- осигурена подкрепа на заинтересованите (и на цялата общност) за дейностите по изпълнение на стратегията

Планирането на изпълнението се свързва най-вече с две понятия – мярка и план за действие, които са обект на по-нататъшното изложение.

3.10.2 Планирането на изпълнението според Закона за регионалното развитие

Планирането на изпълнението на областните стратегии е едно от “тесните места” на Закона за регионалното развитие (както впрочем и планирането на изпълнението и ресурсното осигуряване на повечето от плановите документи). Законът не е напълно прецизен по това дали са необходими **мерки или действия**. Противоречие може да се открие дори в рамките на единствения чл. 10, който очертава изискванията към съдържанието на областната стратегия. От една страна, в ал. 1 изрично се споменава, че стратегията “определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им”. От друга страна, ал. 3 на същия член, която определя по-конкретно съдържанието на областната стратегия, не борови с понятието “мерки”, но предвижда като елемент на съдържанието “организация и координация на дейността за постигане на целите”. Подобна синонимна употреба на понятията мерки и действия е характерна и за Методическите указания за разработване на областни стратегии (с. 24, 32 и др.). Не на последно място, по отношение на районите за целенасочено въздействие законът (чл. 11 ал. 3) изисква от областните стратегии за развитие да посочат дългосрочни цели и приоритети за развитие, но не и мерки или действия.

Тази терминологична неяснота, обаче е най-малкият проблем (въпросът за дефиницията и интерпретацията на понятието мярка е разгледан в раздел 3.10.4 по-долу). В Методическите указания като задължително изискване към мерките основателно се посочва че те “трябва да са планирани въз основа на съществуващите финансови, институционални и човешки ресурси” (с. 32). Оттук може да се видят трите основни проблема: за неопределения характер на действията, за липсващите ресурси и за неясните отговорности.

От една страна е ясно, че законът изисква определени действия (или мерки) за изпълнение на стратегията, но нито той, нито свързаните с него подзаконовите актове и методически указания не дава индикация за **характера на действията**.

От друга страна, законът, подзаконовите актове и методическите указания не индикират

по никакъв начин **наличието на ресурси** (респ. източниците на ресурси) за изпълнение на областните стратегии за развитие, респ. на изискваните действия. Методическите указания дават само принципна постановка за възможните източници на финансиране (34). Т.е. областните стратегии за развитие се интерпретират като планове без собствени ресурси, които се изпълняват чрез други планове и програми (общински и регионални).

И освен това, липсват изрични **отговорности за изпълнението** на областните стратегии. Областните управители нямат контрол върху изпълнението на общинските планове. Те са определени като отговорни за изпълнението на регионалния план за развитие на съответния район за планиране, но същевременно като орган за управление на този план е определен министърът на регионалното развитие.

Изложеното прави основателен въпроса **“Защо трябва да се разработват мерки или действия, какво трябва да съдържат тези мерки, какви да бъдат тези действия и как мерките и действията ще бъдат изпълнявани?”**

Логичният извод, който може да се направи от цялостния прочит на законодателството по отношение на областните стратегии за развитие е, че те са замислени (съзнателно или не) изключително като документи, които информират, захранват други планове (регионалните планове за развитие, а чрез тях и националната оперативна програма за регионално развитие, както и общинските планове за развитие) и че **областните актьори** в развитието

- **разполагат с “пълна” свобода на действие по отношение съдържанието на мерките или действията** (т.е. какво трябва да се/ще се прави за постигане на целите) ...
- **стига да могат да осигурят съответните финансови, институционални и човешки ресурси.**

3.10.3 Какви действия биха могли да се предвидят в областната стратегия?

Както вече е отбелязано в раздел 2, ако областната стратегия не се фокусира върху изпълнението е вероятно обществото да приеме, че процесът на нейното разработване е изпразнен от съдържание и не си заслужава да бъде подкрепян. Това лесно може да доведе до скептицизъм и недоверие (и съответни реакции) към цялостната система на планиране на развитието.

Фактът, че законът за регионалното развитие, подзаконовите актове и методическите указания за разработването на областни стратегии не дават ясни и съгласувани насоки, по-специално от гледна точка на обхвата на действията и планирането на изпълнението, означава, че при реалното планиране е необходимо прилагане на “здрав разум” и на общите принципи на “доброто планиране” за осигуряване на изпълнението на областните стратегии.

Съдържанието на този раздел може да се разглежда по-скоро като идея за размисъл по възможните действия (или мерки), които да бъдат включени в областната стратегия за развитие, а не като окончателно решение и още по-малко като предписание.

Едно виждане за подхода към областната стратегия и по-специално към включените в нея действия е представено в Табл. 6. То изхожда от съществуващите реалности и съдържа следните основни идеи:

а) Функцията на областната стратегия е изключително информираща и координираща. Тя идентифицира нужди, цели и възможни действия, които се използват при изготвяне на други планове. Подходът в този случай е широк и вероятно ще се окаже не много конкретен.

б) същевременно тя съдържа и “собствен план” за действие, който се основава на действия (и ресурси) на “областните актьори”. Един от елементите в този собствен план са действията, които трябва да осигурят включването на предложенията на областната стратегия в други планове. Условно от него е отделен план за търсене на подкрепа (външни ресурси) в момента и в едно относително неопределено бъдеще (когато и ако има ресурси). С изключение на последните, останалите действия трябва да бъдат много фокусирани и планирани конкретно, доколкото трябва да бъдат изпълнявани от областните актьори, така както е планирано.

В този вид стратегията, по-специално действията по т. б) трябва да се ориентира според

способността за изпълнение на областните актьори (партньорството – ако то е създадено и функциониращо). Тази способност има няколко измерения:

- **Правна** – има ли съответната организация (партньор) съответните правни (нормативно регламентирани) компетенции в съответната област? Има ли задължение за изпълнение на определени дейности? Има ли ограничение за изпълнение на определени дейности (ако те са от изключителната компетентност на друга организация/орган)?
- **Техническа** – може ли съответната организация (партньор) да изпълнява съответната дейност? Прави ли го по принцип? Какъв е предишният ѝ опит?
- **Финансова** – разполага ли съответната организация (партньор) с необходимите финансови ресурси за осъществяване на дейността в предвидения обем, качество, срокове?

Но само способността на “областните актьори” не е достатъчна за включването на определени действия в плана. Необходимо е тяхното желание, съответно поемане на ангажимент за изпълнение на това, което е записано в стратегията.

Табл. 6. Хипотетичен подход към оформяне на областната стратегия и нейния план за действие

Анализ	Къде сме?	широко, всеобхватно
Цели	Какво искаме?	приоритети, стратегически цели
		широки
		специфични цели
		тесни, свързани с плана за действие
Действия адресирани чрез други планове	Какво трябва да бъде включено в и реализирано чрез други планове?	
План за действие	Какво трябва да се направи за това действията, адресирани към други планове и програми да бъдат действително заложи в тях	тясно и много конкретно
	Кое е това, което не се прави на национално, регионално и общинско ниво	тясно и много конкретно
	Какво можем да направим сами? Какво можем да направим заедно?	
План за търсене на подкрепа ¹⁰	За какво търсим конкретна подкрепа?	сравнително широко, но конкретно, в т.ч. и възможни източници на финансиране
	Какво може/ трябва да се направи ако и когато има пари?	Широко и евентуално по-общо формулирано

От изложеното се вижда ясно значението на анализа на заинтересованите и на привличането на важните за изпълнението актьори в разработването и последващото изпълнение на областната стратегия. Групите за планиране трябва да включват тези, които могат (имат правния, технически и финансов капацитет) да реализират стратегията. Дори ако първоначалният анализ на заинтересованите не е бил идеален и не са включени всички значими актьори, те трябва да бъдат привлечени в момента, в който се установи необходимостта от съответни действия (на етапа на разработване на план за действие).

От друга страна е възможно (имайки пред вид ресурсите или тяхната липса) “собственият” план за действие да се фокусира “върху “меки мерки” и по-специално такива, които биха могли да осигурят привличането на външни ресурси (подготовка на проекти, проучвания и пр.)

Този подход има предимството да осигури по-благоприятна позиция на областта (областните партньори) от гледна точка на възможно бъдещо финансиране. Тук е необходимо едно пояснение по отношение на финансирането чрез Националната оперативна програма за регионално развитие, което понякога се интерпретира погрешно. НОПР е оперативна програма за ползване на средства от структурните фондове и освен с разпоредбите на закона за регионално развитие се съобразява с правилата на действие на

¹⁰ Той е част от плана за действие, но трябва да се обозначи ясно като търсене на подкрепа, а не като други действия

тези фондове. Програмирането за целите на структурните фондове е “стратегическо” и само очертава рамката, но не предписва точните средства (конкретни проекти). Така че НОПРР ще програмира ресурсите на многогодишна основа (сегашния програмен период е 7 години), но няма да определя конкретните проекти (няма да бъде списък на проекти), а само типа на проектите, които могат да бъдат финансирани (описани в нейните мерки, в които са посочени и критериите и механизма за селекция на проекти). В този смисъл ролята на областните стратегии, регионалните планове и общинските планове е да “захранват” и информират разработването на НОПРР (и до голяма степен да очертаят нуждите от и търсенето за определен тип мерки и проекти). Действителното финансиране на проекти се осъществява след стартиране на програмата чрез предвидените за нейното изпълнение процедури. т.е. няма гаранция, че проект, предвиден за финансиране чрез НОПРР ще бъде действително финансиран. За да стане това, той трябва не само да отговаря на приоритетите и целите на програмата и мярката, но и на всички други изисквания и в много случаи да се конкурира с други проекти.

3.10.4 Какво са мерките?

Мярката е едно от “рисковите” понятия в планирането на развитието, поради това, че се използва с различен смисъл, без понякога да се прави ясно разграничение между различните значения на понятието. Много често тя се употребява синонимно на действие или на цел.

Наистина, мярка в широк мисъл означава **действие**, но по-често **съвкупност от сходни по характер дейности, насочени към постигането на определена цел**. В тесен смисъл (особено в контекста на структурните фондове) мярката е **съвкупност от сходни дейности, чрез които се постига целта на определен приоритет и която има ясно обособен бюджет и организация на изпълнението** (в контекста на структурните фондове мерките са основните елементи на оперативните програми).

Интерпретацията на мерките в закона за регионалното развитие и свързаните с него документи е много противоречива. Според допълнителните разпоредби на закона (пар. 1, т.10) “мярка” е съвкупност от дейности, обединени в програми и подпрограми, които се реализират, за да бъдат постигнати определени приоритети в развитието на група от области и общини (не и на една община или една област–б.а.). Методическите указания за разработване на областни стратегии избягват да коментират понятието и само на едно място дават описание на мярка (с. 32): “Задължително мерките са насочени към постигането на една или няколко стратегически или специфични цели. Специфичните цели представляват сбор от инициативи, проекти, мероприятия и други. Мерките се планират във времето и задължително трябва да са планирани въз основа на съществуващите финансови, институционални и човешки ресурси. Те се характеризират със следните особености: Насочени са към конкретна слабост (проблем) или група взаимно свързани проблеми; Позволяват постигането на желан резултат, при наличието на ресурси; Мярката е практически осъществима и измерима; Резултатът от изпълнението на всяка мярка може да бъде измерен с помощта на обективни показатели. Много по-широко използвано и интерпретирано е понятието в Методическите указания за разработване на общински планове, което позволява по-ясно да се видят проблемите, породени от неизяснената терминология. В тях от една страна се посочва, че мерките трябва да очертаят резултатите, които трябва да се постигнат, но от друга страна посочените примери показват че те се възприемат по-скоро като цели или задачи («да се разширят зелените зони в града») (с. 14). От друга страна мерките се дефинират «като съвкупност от дейности, обединени в програми и подпрограми, които се реализират за да бъдат постигнати определени приоритети в развитието на общината» (с. 14). По-късно обаче мерките се разглеждат като съставни елементи на програмата за реализация на общинския план («програмата за реализация на ОПР като съвкупност от ресурсно осигурени мерки ...», с. 24) и като съвкупност от проекти (прил. 8, с. 44).

За да се избегне тази неяснота ще цитираме две прости и удачни дефиниции:

- Мярката определя в широк смисъл как ще бъдат постигнати целите. Тя очертава действията, които трябва да бъдат предприети, определя ресурси (или как те могат да бъдат намерени). Обикновено мярката съдържа обосновка на целта и посочва актьорите, които ще поемат отговорността за изпълнението. (вж. и раздел 2.6)
- (В контекста на програма на структурните фондове) Финансов пакет, разпределен индикативно за подкрепа на дейности, които в тяхната съвкупност ще създадат продукт и резултати, съответстващи на целта на мярката ...което ще спомогне за постигане на по-високите цели на програмата (специфични и общи) чрез приноса към резултатите и въздействията на програмата.

Ако трябва да обобщим най-важните белези (извън наличието на определени ресурси) на мярката са, че тя произтича от и трябва да спомага за постигане на целите на приоритета (по-конкретно специфичните цели) чрез набор от сходни дейности, които създават определени продукти и резултати. Мярката трябва да може да опише резултатите, които ще се получат при нейното осъществяване (вж. въпроса за операционализиране на целите в раздел 3.8.6), кой ще осъществява дейностите и съответно ще получава ресурси, времевите рамки за изпълнението.

В контекста на програмирането на структурните фондове към разработването на мерки се поставят редица специфични изисквания и това е процес, който може да бъде доста продължителен и изисква специфични умения. Но от гледна точка на областните стратегии за развитие формулирането на мерки не се различава принципно от разработването на план за действие, който е разгледан в следващия раздел.

3.10.5 Разработване на план за действие

Планът за действие е структурирана информация, позволяваща да се планират, изпълняват и наблюдават всички действия и стъпки, които е необходимо да бъдат предприети за да се постигнат набелязаните цели. В идеалния случай планът за действие **съдържа информация за:**

- действията
- сроковете (периода за осъществяване на дейностите)
- разходите
- наличното/осигурено и търсеното/неосигурено към момента финансиране, в т.ч. по източници
- отговорностите за изпълнението (в т.ч. кой отговаря и кой участва)
- индикаторите за изпълнение (за постигнатите резултати)
- равнището на приоритетност на действията

Планът за действие обикновено се оформя като **таблица** с кратък пояснителен текст (Прил. 34). Процесът на неговото разработване може да се представи в няколко стъпки:

1. Определяне на действията

Ключовият момент в изготвянето на плана за действие е идентифицирането на необходимите действия за постигане на целите. Ако предходните етапи на планиране са осъществени правилно и цялостно, идентифицирането на действията е естествен завършек на работата и не е особено трудно (те произтичат пряко от целите на най-ниско ниво и са логично продължение на дървото на целите). По-труден е въпросът за тяхното подреждане по приоритет, респ. за вземането на решения за отказ от някои действия, които не могат да бъдат осъществени поради ограниченост на ресурсите (вж. и 3.8.5).

Основните изисквания, които се поставят при подбора на действията, са те:

- не само да отразяват целите, но и действително водят до тяхното постигане
- да съответстват на ценностите и принципите на партньорството и на стратегията

- да са в нашите възможности (от гледна точка на компетенции и ресурси) за осъществяването им
- да нямат драматични негативни бъдещи последици или странични ефекти
- да могат да се управляват
- да могат да се измерват по отношение на постиженията

За да се отговори на тези изисквания може да се ползва примерната матрица, представена в Прил. 35А.

Част от дейностите са комплексни по своя характер и трябва да бъдат разработени като **проекти** (които съдържат множество по-детайлни дейности). Такива са по-специално инвестиционните проекти. За целите на плана за действие за изпълнение на стратегията е достатъчно те да бъдат представени като една дейност. Препоръчително е обаче да се отделят като самостоятелни дейности отделните фази на проекта – от подготовката до изпълнението му (тъй като често те се финансират от различни източници, понякога са “отдалечени” една от друга във времето и не на последно място първите фази са задължителна предпоставка за осъществяване на следващите фази).

Но не трябва да се подценяват и останалите, предимно “неинвестиционни” действия, които са необходими за постигането на целите. Една от дефинициите на план за действие го определя като съвкупност от проекти и подкрепящи действия за осъществяването им. Прагматичен подход при избора на приоритетни действия е **подходът на “малките стъпки”**, т.е. избор на действия, които могат да се осъществят бързо, не изискват значителни ресурси и демонстрират успеха на стратегията, като по този начин повишават доверието в нея.

В плана действията се подреждат според два критерия:

- според целта, към чието постигане те са насочени (планът за действие възпроизвежда дървото на целите, макар и в друг формат, като го доразвива с необходимите действия)
- хронологично – най-напред сред дейностите по съответната цел се записват тези дейности, които започват по-рано. Ако има дейности които започват в един и същ период най-напред се записват тези, които приключват по-рано

2. Определяне на продължителността на действията

Това обикновено се основава на опита от осъществяване на подобни дейности в миналото или на други места. Тази оценка е сравнително лесна за експерти в съответната област, които познават практическия опит.

3. Разполагане на дейностите във времето и определяне на срокове за изпълнение

Това е по-трудна задача. Ако имаме правилно операционализирани цели (със зададен срок за постигането им) най-подходящо е планирането “отзад напред” (започвайки от крайната дата, респ. срока за постигане на целта), т.нар. “обратно проследяване по веригата”. След като е известна продължителността, въпросите, на които трябва да получим отговор за всяка отделна дейност, за да осъществим този подход, са:

- Кои дейности трябва да се изпълнят преди да започне изпълнението на тази дейност (т.е. кои са нейните предпоставки)?
- Изпълнението на кои дейности не може да започне преди да е изпълнена тази дейност (това са дейностите, за които тази дейност е предпоставка)
- Кои дейности могат да се изпълняват едновременно с тази дейност.

След като е известна продължителността на действията и тяхното взаимно разполагане във времето не е проблем да се определят сроковете за изпълнение. За целите на областните стратегии вероятно е достатъчно те да бъдат определени по години, макар че за първите 1-2 години е разумно да се използват и по-кратки интервали (месеци).

За определяне на сроковете, продължителността и разполагането във времето е

препоръчително да се използва отделна помощна матрица (план-график на дейностите - Прил. 35Б). Тя може да бъде с различна степен на детайлност (по години, тримесечия, месеци). Обикновено в окончателния вариант се използва разбивка по години или най-много по-тримесечия, но в хода на работата е препоръчително да се работи с по-детайлна разбивка.

4. Оценка на необходимите ресурси и ресурсно осигуряване

Това е вероятно най-предизвикателната част при изготвянето на план за действие. Често срещана и наивна грешка е да се смята, че стратегията за развитие осигурява ресурси или че просто отнякъде (понякога незнайно откъде) ще се появя финансиране, което ще осигури реализацията на стратегията.

Прагматичният подход изисква да приемем, че стратегията не генерира нови ресурси, тя борави само със съществуващи ресурси. Това, което тя може да направи е да идентифицира, да мобилизира, да привлече и да използва по по-ефективен и ефикасен начин наличните ресурси. Както беше посочено в раздел 3.5, задача на анализа е да идентифицира конкретните финансови ресурси (източници). Резултатите от този анализ се използват при изготвянето на плана за действие.

Планът за действие трябва да бъде ресурсно осигурен, в противен случай той не е изпълним. Но трябва ли всички дейности да са финансово осигурени? Не е задължително. Важно е да има пълна яснота за кои дейности има сигурни или много вероятни ресурси, за кои има яснота по възможните източници на финансиране, но няма никаква сигурност за получаването на средства и за кои няма дори яснота по възможните източници на финансиране (Прил. 35В). По този начин самата стратегия и нейният план за действие се превръщат в "платформа" и инструмент за търсене на финансиране. Самото търсене на финансиране (идентифициране на източници на финансиране, изготвяне на проекти и т.н.) може (а сигурно по-точната дума е трябва) да бъде елемент от плана за действие.

Ресурсите не трябва да се свеждат само до финансовите ресурси. Трябва да се отчетат също материалните ресурси (терени, сгради, съоръжения, оборудване), човешките ресурси (в т.ч. количество, квалификация, специфични умения), информационни и комуникационни ресурси, организационни ресурси и др. Макар че всички ресурси могат да бъдат изразени финансово, някои от тях не изискват отделно заплащане, но тяхната липса или недостатъчност може да бъде сериозен ограничител за осъществяване на дейностите. При оценката и планирането на различните видове ресурсите може да се използва помощна матрица от типа на представената в Прил. 35Г.

5. Определяне на отговорностите и ролите

Без ясни отговорностите и роли по отношение на изпълнението много от дейностите няма да бъдат изпълнени. Една или две колони в таблицата на плана за действие в много случаи не са достатъчни за да се опишат те достатъчно подробно. Когато в колоната "отговорен" са вписани 3, 4 или 5 организации и няма никакви допълнителни пояснения за ролите, това означава, че няма никаква отговорност. Затова е подходящо отговорностите да бъдат коментирани малко по-подробно в допълнение към табличното представяне, дори и в самостоятелен раздел. По-специално трябва да се разграничат хората и организациите, които отговарят за дейността, тези, които я изпълняват, както и тези, които трябва да бъдат информирани и консултирани. Също така трябва да се обмислят и опишат необходимите процедури за комуникация, координация, консултиране и вземане на решения и т.н.

При всички случаи отговорностите и ролите трябва да бъдат реални и съгласувани. Не трябва да се записват отговорности за организации, които не са участвали пряко в процеса на планиране, без те да бъдат консултирани. **Поемането на ангажменти** трябва да бъде потвърдено, например чрез писмени споразумения, които в повечето случаи не е задължително да бъдат оформяни правно (напр. като договори). В повечето случаи е достатъчно просто да се изяснят отговорностите, да се постигне съгласие между различните организации, да се изготви писмен документ (защото устните договорености може лесно да бъдат погрешно интерпретирани или да не представят достатъчно изчерпателно ролите) и да се обявят публично.

6. Определяне на индикатори за изпълнението

Важен момент е определянето на **индикатори за изпълнението**. Те подпомагат по-ясното и конкретно планиране на дейностите, позволяват бързо да се оценява ефикасността чрез изчисляване на разходите на единица продукт (колко струма рехабилитацията на 1 км път, 1 обучен, 1 създадено ново работно място и т.н.) и са основата за осъществяване на наблюдение и оценка на изпълнението на стратегията.

След като планът за действие е готов той може да бъде проверен със серия от помощни въпроси (Прил. 36).

3.11 Определяне на структурата и написване на документа

3.11.1 Каква да бъде структурата?

Това е един от първите въпроси, които се задават при всеки процес на планиране, обикновено още преди стартирането на процеса на събиране на информация. И това е много основателен въпрос. Защото **процесът и партньорството**, които бяха подчертавани силно в този наръчник, в крайна сметка **трябва да доведат до материален резултат – документ, който да излага на хартия стратегията за развитие на областта**.

Някои от подвъпросите на този въпрос, задавани често през последните 7-8 години вече изглеждат неактуални (напр. дали областната стратегия е стратегия на областната администрация или стратегия за развитие на областта като цяло, колко широка трябва да бъде областната стратегия, какви основни раздели трябва да съдържа). Съдържанието на Областната стратегия за развитие до голяма степен е предопределено в чл. 11 от Закона за регионално развитие:

“(1) Областната стратегия и схема за развитие и устройство определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им.

.....

(3) Областната стратегия и схема за развитие и устройство съдържа:

1. Анализ на икономическото и социалното състояние на областта
2. Специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта и районите за целенасочено въздействие
3. Организация и координация на дейността за постигане на целите
4. Необходимите действия по наблюдение, оценката и актуализацията
5. Схема за устройство”

(Заслужава си да се отбележи, че е пропуснато ресурсното осигуряване на дейностите по изпълнението)

В още по-голям детайл структурата и съдържанието на областна стратегия за развитие е зададено и в Методическите указания (23-24 и сл.).

Независимо от наличието на тази обща рамка, конкретното структуриране и съдържание на всяка областна стратегия може да бъде различно. Трудно е да си представим, че на практика съществува идеален и универсален модел на структурата и съдържанието на стратегия за развитие (в т.ч. и на областните стратегии за развитие в България). Стратегията на област с център голям град определено ще покрива теми и аспекти, които са твърде различни от тези на стратегията на малка област, която от своя страна ще се различава от тази на област със столица, или от тази на крайбрежна област. Възприеманото предназначение на стратегията също влияе върху съдържанието. Дори личностните качества и предпочитания на участниците в изготвянето на стратегията могат да доведат до твърде различен продукт на плановия процес.

Всъщност, една от най-големите опасности пред областните стратегии е свързана с тяхната **автентичност**. Стратегия, която не само следва някаква твърдо зададена структура, но и заимства механично идеи, цели, приоритети, а понякога е изцяло “преписана”, не може да отговори на местните проблеми и възможности и губи идентичността и пр. Затова е важно да се имат пред вид рамките и е важно е да се използва опитът на другите, но той трябва да се интерпретира или да се ползва именно като рамка или като идея, а не да се копира пряко.

Липсата на универсална структура не означава, че не може да се ползват като модел вече съществуващи (разработени) стратегии. Но те трябва да се ползват само като пример, като изходна основа за размисъл и дискусия и при всички случаи да бъдат модифицирани и адаптирани съобразно с конкретните условия и намерения. Проектът “Укрепване на общините и регионалния капацитет” дава много ясен пример в това отношение с необходимостта от “засилено присъствие” в областните стратегии на темата за социалното изключване.

По отношение на структурата на стратегическия план за развитие може да се поставят две особено **важни изисквания**:

- Стратегията трябва да бъде **кратка и проста**; един подходящ подход за постигане на това е поставянето на основния материал (основни резултати/ изводи от анализа, цели, план на действие) в началото и обособяването на всички детайлни материали в приложения.
- Подобен подход прави стратегията много удобна и за по-широко разпространение.
- Стратегията ще бъде по-ясна, ако съдържа **описание на процеса** на нейното разработване - познавайки процеса, можем да преценим какви са шансовете тя да бъде одобрена и приета от заинтересованите и широката общественост и съответно какви са шансовете за нейната реализация.

Не трябва да се забравя, че стратегическият документ е и **инструмент за комуникация**. Затова неговата форма (език, стил и оформление) е също толкова важна, колкото и съдържанието. Той трябва да е атрактивен и разбираем не само за малка група експерти или само за участниците в разработването, но и за по-широката общественост. Трябва да се избягва специалната терминология или тя да се обяснява по подходящ начин. Обикновено се налага различен език в “основното съдържание” и в приложенията (по-кратко и просто основно съдържание при избягване на специална терминология и по-детайлни и често “технически” приложения).

Целта за постигане на яснота и простота може да се допълни със следните изисквания:

- към анализа – да не е всеобхватен, а да се фокусира върху това, което е подходящо и важно, като се държи сметка за функцията, обхвата и фокуса на стратегията
- за целите – да бъдат прости, фокусирани, добре обяснени
- за плана за действие – да не е твърде усложнен и претрупан
- за структурата като цяло – използване на прости и кратки заглавия

Атрактивното оформление също е от значение. То спомага за по-добро разбиране на съдържанието и подобрява облика на стратегията. Не трябва да се забравя, че първото впечатление от стратегията е от нейното оформление. Затова то трябва да бъде атрактивно, да се използват повече илюстрации (диаграми, карти), които могат да спестят много думи. Съвременните технологии позволяват подобно оформление при наличие на елементарни компютърни умения, но все пак не трябва и да се прекалява (не повече от една по-голяма или две по-малки илюстрации на страница и използване на илюстрациите за насочване на вниманието именно към най-важните въпроси).

Въз основа на опита в области Бургас, Ямбол и Сливен може да се предложи един **примерен модел за структуриране на областна стратегия**, който е използван и при редица общински стратегии и планове (Прил. 38). Този модел следва изложения принцип – **ядрото, същинското съдържание в началото, детайлите, обосновката, фактите и статистиката накрая**. Характерно за него е изискването за изготвяне на **резюме**, което освен че спомага за по-широкото разпространение, е допълнителна проверка за качеството на стратегията (ако тя не може да бъде изложена в 3-5 страници на “човешки” език, вероятно качеството ѝ не е особено високо). Специално внимание заслужава **въпросът за плана за действие** (или независимо как е наречен – начинът/механизмът за изпълнение на стратегията). Без фокус върху прилагането стратегията остава просто една добра идея или един документ “на хартия”. А без специален раздел, посветен на изпълнението (план за действие, организация на изпълнението) шансът такъв фокус да липсва е огромен (вж. също раздел 3.10). Българската практика е показала, че ако процесите на стратегическо планиране и на планиране на изпълнението и съответните документи (стратегия и план за действие) са отделени, разработените стратегии са абстрактни, нереалистични, несъобразени с възможностите, без ясни отговорности и срокове за изпълнението и в крайна сметка остават само на хартия. Изводът е, че изпълнението трябва да бъде подготвено паралелно със самата

стратегия и стратегическият документ трябва да съдържа съответните разпоредби.

След като стратегията е завършена, нейната структура и съдържание може да бъдат проверени с набор от въпроси (Прил. 39)

3.11.2 Как да напишем стратегията?

Дори когато имаме яснота за структурата и редица принципни насоки за оформяне на съдържанието, все още остава въпросът «Как все пак да напишем областната стратегия?» или «Кой трябва да напише стратегията?».

Процесът на планиране вероятно ще създаде огромен набор от междинни документи с голям обем и много от тях вероятно в по-няколко варианта. Как от тези няколкостотин (или може би няколко хиляди) страници да се създаде крайния продукт - компактна, ясна и цялостна областна стратегия за развитие?

Тук трябва да се направи ясна **разлика между процеса на разработване на стратегията и процеса на нейното оформяне като документ («написване»)**. Докато за процеса на разработване този наръчник (и стоящият в основата му модел) защитават необходимостта от партньорство, от планиране с участие, от включване на значителен брой заинтересовани, когато се достигне до написването подходът трябва да е различен.

И този проблем (както повечето проблеми в стратегическото планиране на развитието няма еднозначно решение, но са известни общите принципи). Цялостен и вътрешно непротиворечив документ с единен стил и оформление обикновено може да се създаде от **малка «група за писане»**. Практиката показва, че тя обикновено включва не повече от 3-4 души, един от които е водещ и на практика дава крайното оформление и редакция. Главните изисквания към тази група са:

- да има цялостен поглед върху процеса на планиране в областта
- да познава реалната ситуация и преобладаващата част от информацията, събрана в процеса на планиране
- да притежава умения за обобщаване и за ясно и логично изразяване (“да могат да пишат”)
- да притежава умения за работа в екип
- да има добра “компютърна грамотност”, в т.ч. умения за съвместна работа върху един и същ документ

Тази група може да се състои изцяло от преки участници в процеса на планиране (такъв е преобладаващият ни опит в Югоизточния район за планиране). Но тя може да включва или дори изцяло да се състои от външни експерти (в този случай обаче е важно външните експерти да са били включени в процеса на по-ранен етап – т.е. те също трябва да отговорят на горните изисквания – и да бъдат подкрепяни от ключови местни участници в процеса).

В процеса на написване е важно да се поддържа постоянен контакт с “първоначалните” автори – ръководителите и активните членове на работните групи, които могат да дадат допълнителен принос за оформяне на документа, да направят пояснения и пр. При всички случаи преди окончателното предаване, проектът на стратегията трябва да бъде прегледан от работните групи.

Вероятно най-голямото очаквано предизвикателство пред «групата за писане» е да може да намери “тънкия баланс” между качеството на продукта и спазването на сроковете за завършването му.

3.11.3 Някои полезни съвети

Написването на стратегията не е лесно и освен това няма ясна или съществуваща пътна карта, която да ръководи създаването на стратегия. Съществуващите подходи са или чисто технически по обхват, или основно концептуални по природа. Повечето участници в началото споделят “Аз зная, че документът стратегия е важен, но как да я изготвим?”. За да

изготвим една Областна стратегия за развитие трябва да се фокусираме върху три специфични сфери: **документа, технологията (процеса) и хората**. Тези три елемента са съответно “**какво, как и кой**” в стратегията.

За да се приеме стратегията тя **трябва да бъде разбрана от хората**, т.е. да бъде написана на “езика на хората”. Стратегията трябва да бъде убедителна за да направи хората съпричастни. Един от подходите за постигане на това е да се намери “емоцията”, която ще свърже стратегията с хората. Жаргонът трябва да се употребява внимателно.

Необходимо е да се направи **резюме** на най-важните части на стратегическия документ. Това резюме ще бъде полезно по време на срещи, а също и други разговори. В някои случаи по време на среща трябва да се отделят 5-10 минути за стратегията и затова е необходимо основните моменти в нея да бъдат резюмирани.

Процесът на изготвянето на Областна стратегия за развитие **не е линеен**. Може да има застъпване на елементите, връщане назад и доработване на определена част, дори цялостно преработване на отделни части.

Моделът (рамката) може и **трябва да се адаптира така, че да е подходяща за определената ситуация, организация и изисквания**. Този модел ще Ви помогне, като осигури поглед върху основните елементи в работата по изготвянето на Областна стратегия за развитие.

НИКОГА НЕ Е РАНО ДА ЗАПОЧНЕМ ДА ПИШЕМ ДОКУМЕНТА!!!

НО ТРЯБВА ДА ЗНАЕМ И КОГА ДА СПРЕМ - ТРЯБВА ДА МОЖЕМ ДА КАЖЕМ: ТОВА Е ДОСТАТЪЧНО!!!

3.12 Публични консултации за областна или общинска стратегия

Методът на ITS¹¹

Описаният метод е използван конкретно при разработването на стратегията на гр. Дъблин, но в него има много принципни постановки, които могат да се ползват при разработването на всеки стратегически планов документ.

3.12.1 Защо са важни публичните консултации

Публичните консултации са необходима част от процеса на стратегическо планиране. Независимо, че партньорският подход наистина се стреми да включи възможно най-много актьори в процеса на планиране, неизбежно броят на включените ще бъде ограничен.

Подходът на планиране, използван от ITS, изисква включването в широко партньорство на представители на всички ключови интереси, което се структурира в работни групи в зависимост от областите на потребностите.

В типичните случаи, партньорството може да включва около 50 човека, но един от лимитиращите фактори ще бъде изискването всеки участник да поеме своята част от работата и да присъства на заседанията. Някои няма да имат желание да поемат този ангажимент, а някои от нежелаещите може да се окажат от съществено значение за процеса на планиране, например представители на частния сектор.

Поради тази причина често се използва подходът “главина и спици”, представен в раздел 2.4.2. Той е особено подходящ за големи райони или големи градове, в които броят на заинтересованите е голям и ключовите фигури не са в състояние да отделят достатъчно време на работните групи. Той изисква формирането на малки работни групи, състоящи се от специалисти и на управляваща група, която включва ключовите актьори от секторите на работните групи.

Независимо кой подход се използва, обикновено не е възможно от логистична гледна точка да бъдат представени интересите на всички групи. Липсата на представители на тези групи неизбежно води до непълноценен процес на планиране.

Особено неприятно е, когато определени заинтересовани не са ангажирани и се чувстват свободни да критикуват резултатите от планирането. Това е ситуация, която би трябвало да се избягва, доколкото е възможно.

Следователно, важно е да се провеждат консултации **по време на** процеса на планиране, което дава възможност **да бъде изслушано** мнението на всички сектори.

3.12.2 Какво представляват публичните консултации?

Публичните консултации представляват покана към широката общественост за изказване на мнения по конкретни предложения. При отправянето на поканата, вие предлагате да изслушате мнения и да ги имате предвид, когато взимате окончателното решение.

Това не означава, че сте длъжни да се съобразите с изказаните мнения.

Полезно е да се прави разграничение между три често срещани процеса, които понякога се бъркат (вж. също раздел 3.2.5).

“Продаване” на предложения

При **“продаването” на предложения** вие всъщност не сте заинтересован да промените своите предложения, а да накарате хората да “купят” вашите идеи. Имате желание да слушате и да обсъждате, но преди всичко целите да преодолеете възраженията и да спечелите подкрепа.

¹¹ ITS е консултантска фирма от Великобритания – изпълнител на настоящия проект “Укрепване на общинския и регионален капацитет: национално разпространение” в сътрудничество с българското сдружение “ЕКИП”

Консултиране по предложенията

При **консултирането** сте отворен за влияние от страна на други, но вие сте този, който взима окончателните решения. Ще вземете под внимание мненията на хората, може да промените своите предложения в светлината на получената информация (за разлика от “продаването” описано по-горе), но вие взимате решенията.

Подход на участие (понякога наричан съавторски)

Подходът на участие се състои в това решението да се взима **заедно** с хората, с които работите и обсъждате предложенията. Окончателното решение не е само ваша отговорност, взимате го **заедно** с останалите.

3.12.3 Консултации, “продаване”, участие – избор на подход

Независимо, че ще използвате **подхода на участие** с онези, които работят с вас в работните групи и с представители на ключовите заинтересовани, които няма да участват в работните групи, вие по принцип няма да използвате този конкретен подход, когато правите публични консултации.

Също така не е желателно да използвате **подхода на “продаване”** докато не сте консултирали и финализирали стратегията. Едва след това идва моментът да “продавате”.

При работата с други е важно не само вие да сте наясно кой от трите подхода използвате, но и ясно да декларирате намеренията си. Може да се получат негативни резултати ако изпращате неясни послания и оставяте хората с погрешна представа относно това какво влияние те имат в действителност.

Поради тези причини методът на ITS изисква да уточните кой от трите подхода ще използвате и да кажете на тези, с които провеждате консултации, точно какво правите, на кой етап от процеса сте, какво ще се случи като резултат от консултациите и какви са реалистичните очаквания на всички ангажирани.

3.12.4 Цели

Основната цел е да гарантираме, че всички заинтересовани са дали мнението си и то е било чуто. Това не означава, че всичките им идеи ще се приемат, но важното е, че са били изслушани.

Трябва да посочите конкретните цели на публичните консултации, произлизащи от работата ви по стратегията до този момент. Това в повечето случаи ще бъдат или секторни, или териториални цели. Посочете темата, защо тя е важна, и някои въпроси или предложения в тази връзка.

3.12.5 График

Публичните консултации трябва да се проведат в ключови етапи от процеса. Те не трябва да се организират само на края. Ако го направите само на края, хората може да сметнат, че техният принос ще е много малък, а може и да се впуснат в разрушителни критики.

Още в самото начало трябва да изготвите “карта” на ключовите заинтересовани. Очевидно те всички ще бъдат поканени да участват. В случаите, когато важни заинтересовани отклоняват поканата да участват, ще се наложи да разработите подход на консултиране за тях. Той ще включва срещи, вероятно индивидуални или на малки групи, за да обсъждате конкретни неща на ключови етапи от процеса на планиране. Обикновено тези етапи са:

- По време на рамкиране на предполагаемите нужди и планиране на набирането на информация
- След набиране на информацията и по време на анализа
- По време на определянето на приоритетите
- След определянето на приоритетите
- Преди планиране на действията

Много е важно публични консултации да се планират след анализа на информацията и работния вариант на приоритетите, за да получите информация за тях и за възможни дейности, както и още една серия от консултации, когато окончателният работен вариант е готов.

3.12.6 Методика

Публично консултиране следва модел, включващ четири основни стъпки (етапа).

Стъпка 1: Изяснете конкретните цели за публичните консултации

Целите трябва да бъдат изяснени и записани. И по-специално трябва да сте наясно къде точно се намирате в процеса и по кои точки искате консултации.

Стъпка 2: Идентифицирайте тези, с които ще провеждате консултации

Трябва да определите тези, с които трябва да правите консултации. При идентифицирането е нужно да гарантирате, че всички възможни интереси са били обхванати. (Виж “карта” на заинтересованите по-горе)

След това трябва да обмислите как да категоризирате хората, с които ще се консултирате. Например, може да решите да се консултирате с подбрана група собственици на фирми. В този случай добре би било да ги поканите на малка, неформална среща, вероятно под формата на коктейл.

Когато идентифицирате всички, с които трябва да се консултирате, вероятно ще откриете, че техният брой е доста голям. Може да проведете няколко консултации. В този случай, помислете как да съставите групите за отделните консултации.

По правило групите за консултации не трябва да надвишават 100 човека (до 120 не е проблем), но ще ви трябва средно по един фасилитатор на всеки 20 човека (максимум).

Може да съставите групите за консултации на географски принцип или по интереси.

- Географският принцип има предимството, че хората могат да видят как компонентите на стратегията пасват в една по-голяма картина. Те могат да предложат гледна точка по-широка от чисто секторната.
- Секторният подход обаче също може да бъде полезен, особено ако секторът е голям и разнообразен.

Стъпка 3: Идентифицирайте екипа и ресурсите

Методът на ITS изисква:

- **Докладчик** (наричан още модератор), който ще ръководи събитието, ще обобщи всичко и ще напише доклад. Той трябва да е безпристрастен, да не е участвал в екипа, разработил стратегията. Той трябва да е умел комуникатор с големи аналитични, комуникационни и междуличностни умения.
- **Екип от фасилитатори** (най-много 6), които имат добри фасилитаторски умения. Те може да са работили по стратегията, но е нужно да разберат, че тяхната роля е да фасилитират консултациите, а не да “продават” предложения.
- **Голяма зала** с достатъчен брой места, където ще може да се работи и на малки групи без прекалено големи размествания и придвижвания
- **Флипчартове** за всяка група (максимум 6)
- Окачете **табла с основните теми** за консултациите
- Добра идея е да организирате скромен коктейл **след** приключване на консултациите
- Много полезно е ако се погрижите **ключови хора на влиятелни позиции** да открият събитието и да изслушат обратната информация. Областни управители Кметове, депутати са особено подходящи.

Стъпка 4: Организация

Организацията на публичните консултации включва следните етапи:

- Подгответе увода, който трябва да съдържа целите на консултациите и въпросите за разглеждане. Уводът трябва да се представи от влиятелна фигура като областен управител, депутат или кмет. Трябва да се обясни същността на събитието и най-вече същността на консултирането.
- Разпределете хората по групи на базата на предварително подготвени критерии. Тези критерии трябва да бъдат ясни и прозрачни (напр. на георгафски принцип или по сектори).
- Организирайте регистрацията и осигурете човек, който да посреща хората. Подгответе папка с основните теми за консултациите (кратки текстове, но съдържащи прости теми и въпроси с резюме на свършеното до този момент). Информирайте хората в коя група са още при регистрацията. Водете присъствен лист.
- “Разчупване на леда”. Методът, който ITS използва, е да помоли хората да седнат на масата, определена за тяхната група. На всяка маса ще има комплект от максимум 40 карти, всяка съдържаща по една тема. Това са теми, произлизащи от стратегията (Примери: Безработица, Градски център, Възрастни хора, Образование, Съоръжения за младите хора, Културни дейности, и т.н.). Молим групата да разгледа всички карти и всеки да избере тази, която означава най-много за него/нея (няколко човека могат да изберат една и съща карта). Всеки говори максимум 3 мин. защо е загрижен за дадената тема. Този процес се фасилитира и обобщава.
Тук трябва да се въведат и основните правила. Тези правила обикновено са: отнасяйте се към другите с уважение, изслушвайте без да прекъсвате, опитайте се да бъдете позитивни, не атакувайте възгледите на другите, спазвайте графика и работете.
- Подгответе същинското консултиране. Това трябва да е под формата на прости, но отворени въпроси. Колкото по-просто, толкова по-добре. ITS препоръчва въпроси като: Защо тази тема е важна? Какъв е проблемът? Какво се предлага? Как може това предложение да се подобри?
Обърнете внимание, че на този етап трябва да настоявате за положителни предложения, да въведете основно правило, че чисто негативната критика не е от полза.
Нормално е да имате набор от различни въпроси по различни моменти от стратегията. Понякога тези въпроси просто се задават на групите, понякога каним групите да изберат своята тема на базата на тяхната работа по време на “разчупването на леда”.
- Тези консултации трябва да бъдат в рамките на около 50 минути. През това време фасилитаторът осигурява позитивност, напомня на хората за основните правила, сбито записва идеите на хората на флипчарт, обобщава и докладва.
- Докладчикът се движи между всички групи, извлича всички основни моменти от всяка група и ги обобщава. Полезно е да се направи почивка след 50 минутните консултации – това дава време на докладчика да се подготви.
- След това докладчикът прави своята презентация в рамките на не повече от 10 минути като задава въпроса “Правилно ли съм обобщил вашите теми?”
- Следва обща дискусия, водена от докладчика, като хората могат да задават въпроси, което е логично, след като видят какво са написали другите групи.
- И накрая, докладчикът обобщава изводите от консултациите за окончателно приемане.
- Организаторът, кметът или областният управител благодари на хората за техния принос и обяснява по какъв начин той ще бъде използван и какви са следващите стъпки. След това кани присъстващите на коктейла.

Примерен график за провеждане на публични консултации е представен в Прил. 40.

3.13 Работа с външни експерти/консултанти/

3.13.1 Необходими ли са външни консултанти?

Моделът на разработването на областни стратегии за развитие въз основа на широко участие на заинтересованите не означава, че експертите остават извън този процес, а просто че се променя тяхната роля и относителна тежест в сравнение с традиционния експертен подход към планирането.

Говорейки за експерти трябва да разграничим ясно две групи – експерти на организациите, включени в партньорството (които по принцип са основни участници в работните групи за разработване на ОСР) и външни експерти (консултанти).

Съществуват няколко **основни аргумента** за привличането на консултанти в процеса на разработване на областната стратегия за развитие:

- занимаващите се с планиране на развитието в областните администрации и други регионални организации, изпълняват и други функции и не могат да се фокусират само върху тази дейност;
- процесът на планиране е нов, проблематиката му е комплексна, а регионалните участници нямат необходимата информация, квалификация, знания и опит в осъществяването му, тъй като рядко са били специално подготвени за нея;
- планирането на развитието е колкото “наука”, толкова и “изкуство”, творческа дейност, изискваща известно откъсване от рутината на ежедневието, от текущите проблеми – нещо, което изглежда трудно постижимо за работещите в администрацията;
- използването на консултанти обикновено осигурява по-голяма обективност на анализите и предложенията за развитие и предава по-голяма “тежест” на плановите разработки.

Използването на външна експертна помощ има своите положителни и отрицателни страни (Табл. 7). Въпрос за преценка от страна на отговорните за разработването на областната стратегия е дали в конкретната ситуация предимствата са повече от недостатъците и ползите от привличането на консултант оправдават необходимите разходи.

Табл. 7. Предимства и недостатъци на използването на консултанти

ПРЕДИМСТВА	НЕДОСТАТЪЦИ
Външните експерти (консултанти)	
Имат систематични научни знания за начините на набиране, обработка и анализ на информация	Изискват допълнителни финансови разходи за осъществяване на планирането
Познават методиката на регионалното планиране	Имат склонност да предлагат “шаблонни” решения, които са били ефективни на друго място
Познават външната среда (национална, международна) и могат да съберат допълнителна информация за нея	Изискват време за запознаване с местната ситуация
Познават правилата за оформяне на конкретни проекти за финансиране	Не са лично ангажирани и не носят отговорност за продукта и особено за неговата реализация
Осигуряват външен, обективен, необременен от предразсъдъци поглед	Не разполагат с инструменти и власт за осъществяване на координация и съгласуване
Могат да си позволят да кажат неща, които “вътрешните хора” предпочитат да се преструват че не виждат или да премълчават	Възможно е да се попадне на “некачествен” консултант

Работата с външни експерти (консултанти) при разработването на областна стратегия за развитие предполага да има яснота по няколко въпроса:

1. Кога, в какви ситуации и за решаване на какви проблеми са необходими консултанти?
2. Какво можем да очакваме от тях?
3. Как да се организира работата с външни консултанти?

3.13.2 Кога е необходим консултант

Нуждата от консултант по принцип възниква, когато участниците в партньорството не са в състояние сами да се справят с някои задачи или външен експерт би могъл да изпълни тези задачи по-ефикасно. Тази нужда обикновено е свързана с:

- изисквания за специализирани знания и умения за набиране и анализ на информация
- изисквания за наличие или възможност за лесен достъп до информация по някои въпроси
- изисквания за организиране и/или общо ръководство на процеса на разработване на стратегията и структурирането на стратегическия документ
- времеви ограничения (необходимо е работата да се свърши много бързо)

3.13.3 Какво можем да очакваме от външните експерти

На консултанта може да се гледа по различен начин.

Фиг. 14. Виждания за ролята на консултанта

- | |
|--|
| <p>а) консултантът като “месия” – от него се очаква само с появяването му като с магическа пръчка да намери решения на всички проблеми на планираната територия</p> <p>б) консултантът като заплаха – в смисъл на конкурент, който прави нещата по-добре от държавния служител или който със своите препоръки застрашава вече оформени намерения</p> <p>в) консултантът като “необходимо зло” – подход много типичен за техническата помощ, оказвана при международни проекти, на която се гледа не като на необходимост, а като на нещо, което трябва да се изтърпи, за да се ползват финансовите ресурси</p> <p>г) консултантът като човек, който трябва да свърши цялата работа по планирането без никаква подкрепа от страна на администрацията</p> <p>д) консултантът като партньор – човек, който работи съвместно с местните партньори в области, определени от тях, за които се смята, че той притежава по-големи знания и умения</p> |
|--|

На консултанта трябва да се гледа преди всичко като на партньор, който работи заедно с местните партньори и помага за оформянето на стратегията в областите, в които техните знания и умения са недостатъчни, а не заменя тяхната дейност.

Един пример за това какво би трябвало и какво не би трябвало да се очаква от консултантите в местното и регионалното развитие е представен на Табл. 8.

Табл. 8. Реалистични и нереалистични очаквания за ролята на консултанта при разработване на областна стратегия за развитие

Какво да се очаква от консултантите	
МОЖЕ	НЕ МОЖЕ
<ul style="list-style-type: none"> • Да събират и анализират информация • Да насочват процеса • Да оформят продукта според изискванията • Да дадат външен, обективен, необременен от предразсъдъци поглед, • Да кажат неща, които местните хора не искат или не могат да кажат 	<ul style="list-style-type: none"> • Да познават в детайли местната ситуация • Да генерират собствени идеи, приоритети и цели • Да осъществяват координация и съгласуване • Да реализират

Не е добра идея цялостното разработване на стратегията да се остави в ръцете на консултантите. Работата на консултантите е особено полезна когато:

- външните експерти работят на място и заедно с местните работни групи
- външните експерти работят заедно като екип за да се осигури цялостност на анализа и предлаганите решения.

По принцип е добре консултантите да участват в целия процес и да бъдат включени

достатъчно рано. Все пак има няколко ключови дейности и съответно моменти, в които участието на консултанти е особено важно:

- организиране и структуриране на процеса на работа
- набиране и анализ на информация за факторите и тенденциите на външната среда
- осъществяване на специални проучвания
- оформяне на резултатите от анализите
- разработване на някои конкретни действия/проекти, в т.ч. определяне на стойността, сроковете за изпълнение и важни параметри на дейностите
- общ преглед, оценка, редакция или “написване” на окончателния вариант на стратегията

3.13.4 Как да се организира работата с външни консултанти

От решаващо значение за успеха на работата на консултанти е наличието на ясно **задание за работата**. Това е важно за възложителя (в случая областния управител, а в по-широк план - партньорството, респ. управляващата група), за да може да контролира работата на консултанта. Но то е важно и за изпълнителя (консултанта) за да знае точно какво се изисква от него и с какви ресурси ще разполага.

Заданието трябва да определи следните по-важни параметри:

- Контекст – кратко описание на контекста, в който ще се осъществява работата (например описание на предназначението на стратегията, участниците, възприетия подход на работа, график и т.н.)
- Цел и задачи – за работата от консултанта
- Обхват на изискваните услуги – какво конкретно се очаква да бъде извършено от консултанта
- Организация, изпълнение и контрол на работата – напр. с кого трябва да комуникира консултанта, представяне на междинни и окончателни отчети и т.н.
- Квалификация – необходимият опит и умения, които се изискват от консултанта
- Продукт – очакван продукт, който консултантът трябва да представи (напр. доклад за ..., съдържащ или проведен семинар за обучение на души по)
- Налични ресурси – всякакъв принос на възложителя (напр. информация, която ще бъде предоставена, помещения за работа и т.н.)
- График за работа на консултанта – начална и крайна дата, междинни срокове
- Цена – която ще бъде заплатена на консултанта, в т.ч. начин на плащане и график на плащанията

Пример за съдържателните аспекти на задание за консултант е представен в .

В заключение може да се каже че разумното използване на консултантска помощ при разработването на областна стратегия за развитие е необходимо. Тя спестява време и усилия и може да спомогне за значително подобряване на качеството на стратегията. За да е ефективна и ефикасна тази помощ, обаче, партньорите трябва да спазват няколко основни правила:

- Определете за какво точно ви е необходим консултант и каква ще бъде неговата роля
- Подберете внимателно консултанта
- Поставете ясно задачата и контролирайте нейното изпълнение
- Осигурете на консултанта необходимите условия за работа (справедливо заплащане, достъп до местни източници на информация, време)

4. ПРИЛОЖЕНИЯ: ИНСТРУМЕНТИ И ФОРМИ

Прил. 1. По-важни характеристики на плановете документи според Закона за регионално развитие

Планов документ	Функция	Съдържание	Отговорност за изготвянето	Приема се от	Съобразява се с/разработва се на основата на
Национална стратегия за регионално развитие	определя дългосрочните цели и приоритети на регионалната политика на страната	- анализ на районите за планиране - цели и приоритети - действия за изпълнение - действия за наблюдение и оценка	Министъра на регионалното развитие и благоустройството	Министерски съвет	Национален план за развитие
Областна стратегия за развитие	Определя целите и приоритетите за развитие на областта и мерките за постигането им	- анализ на икономическото и социалното състояние на областта - цели за развитие на областта и на районите за целенасочено въздействие - организация и координация на дейността - действия по наблюдение, оценка и актуализация - схема за устройство	Областен управител	Областен съвет за развитие (след обсъждане и одобряване от Регионалния съвет за развитие)	Национална стратегия за регионално развитие
Регионален план за развитие		- анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние и потенциала за развитие - цели, приоритети и мерки за развитие - райони за целенасочено въздействие - размер на необходимото ресурсно осигуряване, в т.ч. по райони за целенасочено въздействие - предварителна оценка - индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси - ред за консултиране с партньорите	Министъра на регионалното развитие и благоустройството (Дирекции в областните администрации и в центъра на района за планиране)	Министерски съвет (след обсъждане и одобряване от Регионалния съвет за развитие)	Национална стратегия за регионално развитие Областни стратегии за развитие
Общински план за развитие	Определя целите и приоритетите за развитието на общината и финансовите ресурси за тяхната реализация	- анализ на състоянието - приоритети, цели и мерки - съвместни дейности и проекти със съседни общини - индикативна финансова таблица, обобщаваща възможните ресурси - реда и начина за осигуряване на информация и публичност	Кмета на общината	Общински съвет	Областна стратегия за развитие
Национална оперативна програма за регионално развитие		- анализ на проблемите в районите за развитие - средносрочни цели и приоритети за икономическо и социално сближаване в районите за планиране - мерки за изпълнение на приоритети - индикатори за наблюдение и оценка - индикативен финансов план с общия размер на средствата за изпълнението по мерки и източници на финансиране - условия и ред за управление и изпълнение на програмата	Министъра на регионалното развитие и благоустройството	Министерски съвет (след обсъждане и одобряване от Регионалния съвет за развитие)	Национален план за развитие (отчитат се инициативите на общините за местно и регионално развитие)
Програма за реализация на общинския план за развитие	Конкретизира общинския план за развитие	Конкретизиране на: - мерките и проектите за тяхното изпълнение - финансовите ресурси - звената за изпълнение на проектите - дейностите за информация и публичност, контрол и оценка на изпълнението	Кмета на общината	Общински съвет	

Източник: Закон за регионалното развитие, февруари 2004

Прил. 2. Компетенции, изисквани от добре обучен фасилитатор

Проучване за уменията на фасилитатори показва, че компетенциите на **опитния фасилитатор** са:

Общи	Специфични	Критерии за представяне
1. Групова работа	1. Групов процес	а) Помага на групата да планира своята работа б) Помага при изясняване на ролите и отговорностите в) Помага всеки да даде своя принос г) Помага на групата да работи за постигане на резултати
2. Презентация	2. Формални и неформални презентации	а) Подготвя ясни материали за презентация б) Ефективно използва флипчарт в) Прави ясни презентации г) Справя се с въпроси и предизвикателства д) Говори ясно, стегнато и не губи време е) Съобразява презентацията с публиката, осъществява двустранна комуникация
3. Улесняващ	3.1. Въвежда основни правила на работа 3.2. Приканва към участие 3.3. Ангажира всички 3.4. Изслушва 3.5. Поставя предизвикателства в подходящ момент 3.6. Изяснява и обобщава 3.7. Справя се успешно с конфликти и емоции	3.1. На всеки е ясно как групата ще работи заедно 3.2. и 3.3. Всеки е включен, много активните се контролират, а слабо активните се насърчават да участват 3.4. Държи се внимателно и реагира по начин, който говори за активно слушане 3.5. и 3.7. Демонстрира способност да се справи с типични трудности като междуличностен конфликт, недостатъчно внимание от страна на групата, емоционални състояния, избягване и неспазване на поети задължения 3.6. Демонстрира умение да изяснява и обобщава
4. Съветващ	4.1. Съветва, когато е необходимо 4.2. Съветва по подходящ начин	4.1. а) Предпочита да остави групата сама да решава проблемите си, когато това е възможно 4.1. б) Съветва, когато е необходимо, включително насочва групата към източници на подкрепа 4.1. в) Избягва налагането на собствен опит и съвети 4.2. Съветва ясно без да прави преценки
5. Концептуален	5. Мисли стратегически и използва концептуални модели	5.1. Може да преминава от общата картина към подробностите в нея 5.2. Демонстрира способност да използва концепции: заинтересовани страни, стратегически приоритети, цели, вложени ресурси, продукти, резултати 5.3. Демонстрира концептуално мислене, напр. чрез използването на модели, диаграми, и т.н. 5.4. Може и знае как да даде съвет за: набиране, обработване и анализиране на информация
6. Писане	6. Пише ясно и стегнато	6. Подготвя есе в рамките на една страница по тема, обявена в деня за предварителна оценка
7. Организация	7.1. Той самият е добре организиран 7.2. Организира срещи и други събития	7.1. Демонстрира добро управление на собственото време 7.2. Води заседания/ срещи 7.3. Демонстрира способност да ръководи събития/ срещи 7.4. Ръководи логистиката

Прил. 3. Избор на фасилитатори

Стъпка 1: “Дълъг списък”

Изберете всички, които:

- се интересуват от работата
- поради своето образование са способни да развият необходимите компетенции
- действително ще имат време да свършат работата за планирания период от време (няма нищо по-лошо от фасилитатори, които провалят групите си, защото са твърде заети с други задължения)
- заемат длъжност, по силата на която познават практическите аспекти
- притежават потенциал (т.е. не изключвайте способни младши служители, които имат желание да свършат работата)

Стъпка 2: “Къс списък”

Има много начини да изберете имената в окончателния списък на потенциалните фасилитатори, но който и начин да изберете, той трябва да:

- дава възможност на хората да покажат, че притежават потенциал за тази работа и че имат желание да се учат
- изисква от хората да доказват своя потенциал
- дава информация за ролята на фасилитатора и да дава възможност на хората да се оценяват сами според дадените критерии

Обичаен метод за подбор, използван в страните членки на ЕС, е “Центърът за предварителна оценка”. Продължава един ден, дава информация за процеса на фасилитиране, правят се поредица от упражнения, които позволяват на хората да покажат своя потенциал. Обучени оценители наблюдават хората внимателно и ги оценяват според възприетите критерии (например както в

Прил. 2)

“Центърът за предварителна оценка” е много полезен метод, но за да се приложи са необходими хора с умения, които могат да оценят правилно качествата на кандидатите за фасилитатори. Ако липсват подходящи оценители по-добре е да се използва друг метод.

Добра алтернатива е да помолите потенциалните фасилитатори да се оценят сами като използват списъка с компетенции, а след това да обяснят своята оценка. Тъй като не е разумно да очаквате да откриете напълно развити компетенции, може да наблегнете на опита, който един човек притежава в подобна дейност. Търсим доказателства за междуличностни, аналитични и организационни умения. Заедно с това помолете потенциалните фасилитатори да изложат в писмен вид (не повече от 2 страници) мнението си относно предизвикателствата при изготвянето на стратегия.

Прил. 4. Пример на заинтересовани страни в разработването на областна стратегия за развитие

Органи на областно управление – ключови актьори, тъй като те са отговорни за разработването, приемането и изпълнението на ОСР

- Областен управител
- Областна администрация
- Областен съвет за развитие

Общините в областта – влияят, в т.ч. чрез решенията на Областния съвет за развитие

Държавни институции като Регионалната служба по заетост, Регионалното статистическо бюро, Регионалните центрове по здравеопазване, НОИ, Регионалните структури на МОСВ - РИОСВ, Басейнови дирекции, Дирекции на национални паркове, ХЕИ, Агенция по кадастър, Гражданска защита, Областна Дирекция Национален Строителен Контрол, Териториална данъчна дирекция и др...

- важен източник на информация
- провеждане на националната политика в територията на областта
- разполагат с ресурси

Бизнес – основен агент на икономическото развитие и силно заинтересован от състоянието на средата (бизнес-климата), включването им гарантира съответствие с нуждите

- бизнес-асоциации като Българска Търговско Промислена Палата, Индустиална камара, Камара на строителите, Камара на архитектите и пр.
- индивидуални предприятия/фирми като и други по-големи
- разполагат с ресурси
- не само производствения сектор, но и услугите – банки, юридически кантори и т.н.

Неправителствени организации и обществени групи като Синдикати, Регионални сдружения на общините, Регионалните асоциации и сдружения

- изразители на общностните интереси, включването им гарантира съответствие с нуждите
- ефективен канал за комуникация с широката общественост (осигуряват доверие)
- разполагат с ресурси (най-малкото човешки)
- Специално внимание: читалища, организации за подкрепа на развитието/бизнеса, културни и религиозни организации и т.н.

Предприятия за осигуряване на обществени услуги като ВиК, Енергоразпределение, Пощи и далекосъобщения, Областно пътно управление

- важен източник на информация за състоянието (на инфраструктурата и услугите)
- разполагат с ресурси, пряк агент в развитието на инфраструктурата и предоставянето на услуги

Образователни и изследователски институции – университети, колежи, изследователски институти и пр.

- важен източник на информация
- разполагат с ресурси (особено човешки, напр. студенти, ученици)

Медии

- заинтересовани от “новини” (в т.ч. позитивни новини)
- важен инструмент за комуникация, информирание и дори консултиране

Отделни граждани – лидери на мнението

Прил. 6. Принципи на работа в партньорство

Трябва да се върши работа

Партньорствата се формират, за да се върши (обща) работа, но те също така създават работа. Успешните партньори осигуряват условия за вършене на работа

Използване на възможностите на партньорите

Използването на възможностите на всяка организация е критичен фактор за успеха

Пълноценно участие/Включване

Включването на организациите и хората във вземането на решения повишава използването на техните възможности. Възможностите за включване трябва да бъдат организирани и управлявани внимателно, за да се осигури най-пълно участие.

Представителност

Участниците трябва да са широко представителни за съответните интереси (групи)

Участие/ангажменти на високо ниво и умело ръководство

Лидерите на високо ниво са включени в работата по съдържателен, но и по символичен начин. Винаги е необходима група хора, които дават тласък и ръководят процеса. Ръководителите на процеса подпомагат и насърчават партньорите да достигат до съвместни решения и действия.

Консенсус или компромис (при вземане на решения)

Постигането на консенсусни решения е идеална цел, но различията в интересите трябва да бъдат признати и когато е възможно, да бъдат минимизирани. Важно предимство, когато става въпрос за преговори и постигане на компромис, е да има ръководител/председател или фасилитатор, който е независим.

Вдъхващ доверие и отворен процес

Процесът на съвместна работа не трябва да е доминиран от една група или сектор.

Процесът позволява да се отдели време за формиране на отношения, умения и споделено разбиране на въпросите, преди да се премине към формулиране на визии и стратегии.

Създаване на отношения/връзки

Формално участници в партньорството обикновено са организациите. Но реално партньорствата се основават на връзките между хората, а не между организациите

Доверие и взаимно познаване

Доверието е от централно значение при работата в партньорство и помага за преодоляване на предразсъдъците. Трябва да се отделят време и ресурси, за да се позволи на партньорите да се опознаят, да опознаят организациите, сферата на дейност и конкретната дейност на другите.

Учене и споделяне

Ученето (един от друг) и споделянето на ресурси се проявяват във всички аспекти на партньорството.

Споделена визия и ценности

Участниците трябва своевременно да постигнат яснота по общата визия, ценности и цели. Те трябва да насочат вниманието си не само върху резултатите от работата, но и върху качеството на използвания процес и формираните отношения.

Подходяща организация (структури и системи)

Създаването на подходящите структури за партньорство е от особено значение за неговото функциониране и устойчивост. Възможно е да се помисли за формализиране и юридическо оформяне на партньорството.

Заседания/Работни срещи

Работните срещи са основна форма за работа в партньорство, но могат да бъдат и голямо бремене за времето на членовете. Важно е те да се ръководят правилно и всеки да може да изрази мнението си. Основното умение е как да се справяме с противоречията и конфликтите.

Осигуряване на равностойни условия за участие/ Преодоляване на бариерите за участие

Бариерите за участие от гледна точка на език, жаргон, транспорт, грижи и други разходи трябва да бъдат разгледани и преодоленни, така че всички партньори да могат да участват равностойно.

Планирането е от особено значение

Отделянето на време за планиране носи ползи при изпълнението. “Вървете бавно, за да стигнете бързо.”

Определяне на междинни цели и отбелязване на междинните успехи

Постигането на успехи мотивира партньорите и ги убеждава в ползата от тяхната работа. Затова междинните успехи трябва да се отбелязват.

Казване на “не”

Всички партньори трябва да са наясно с техния капацитет и трябва да могат да казват “не”, когато е подходящо и своевременно (да не се поемат неизпълними ангажменти).

Прил. 7. Въпроси за проверка степента на готовност на партньорството за разработване на ОСР

	Оценка
Идентифицирани са всички важни заинтересовани	1 2 3 4 5
Всеки заинтересован е с ясно определена роля	1 2 3 4 5
Степента на мотивация за участие е висока	1 2 3 4 5
Компетенциите на партньорите съвпадат с изискванията за изпълнение на конкретните задължения	1 2 3 4 5
Консенсус за желаните резултати (продукти) от процеса	1 2 3 4 5
Желание да се пита "Защо"	1 2 3 4 5
Ясно разбиране на ролите	1 2 3 4 5
Наличие на екип за планиране	1 2 3 4 5
Наличие на ръководител на екипа и на отделните групи	1 2 3 4 5
Готовност за участие на всички включени	1 2 3 4 5
Готовност за участие и капацитет на важните заинтересовани	1 2 3 4 5
Предвидени адекватно време и ресурси	1 2 3 4 5
Наличен и одобрен от партньорите план за работа	1 2 3 4 5
Налични и одобрени от партньорите правила и принципи за работа	1 2 3 4 5
Разбиране и готовност за широко консултиране	1 2 3 4 5
Разбиране за това кога, за какво и как да се използват консултанти	1 2 3 4 5
Ентузиазъм за прилагане	1 2 3 4 5

Прил. 8. Формуляр за заявяване на желание за участие в областна стратегия за развитие

ФОРМУЛЯР

за заявление за участие в разработването на областната стратегия за развитие 2005-2015 на
Област

Име и фамилия.....

Адрес, тел., факс, ел. поща.....

Месторабота

Длъжност

Ангажираност в други институции /длъжност/.....
.....

Желая да участвам в следната работна група по разработване на общластната стратегия за развитие на област ... /може да отбележите и повече от една група/:

/моля отбележете с X/

- икономика
- селско стопанство
- туризъм
- техническа инфраструктура
- околна среда
- образование, култура, спорт
- здравеопазване и социални дейности
- друго

Дата:

Подпис:

Прил. 9. Подходящи моменти за намеса и заседанията на Управителната група

А/ При стартиране на процеса:

- за евентуално взимане на решение /ако това вече не е решено или не е ясно посочено/ какъв точно документ ще се изготвя - актуализиран, нов, общ или секторен, времеви хоризонт на стратегията;
- за определяне броя, вида и примерен състав на работните групи;
- за обсъждане и приемане план и бюджет за работата;
- за избор на ръководители на работните групи /това може да стане и в самите групи/
- за обсъждане и приемане на първоначална структура на документа

Б/ При завършване на аналитичната част на стратегията

- за разглеждане на завършените раздели на анализа, вкл. SWOT /с одобряване, връщане за цялостна доработка или препоръки за малки корекции/

В/ При разглеждане проекта за визия, цели и приоритети

- за обсъждане и формулиране на визията за бъдещето на областта
- за разглеждане и одобряване на стратегическите цели за развитието
- за избор и утвърждаване на основните приоритети за развитие

Г/ При окончателно завършване на работен вариант на стратегическия документ:

- за разглеждане на документа в неговата цялост /одобряване, връщане за цялостна доработка или препоръки за малки корекции/

Допълнителни заседания на УГ могат да се свикват по спешност или поради стечение на обстоятелствата при следните примерни случаи - за решаване на конкретен важен въпрос, за разглеждане на неодобриени и върнати раздели, за корекции на важни елементи от процеса или документа, породени от промяна на средата, нормативната база или други фактори.

Окончателното одобряване на документа преди изпращането му за разглеждане на ниво район за планиране /от Регионалния Съвет за Развитие/ и впоследствие от Областния Съвет за Развитие, може да стане на заседанието в стъпка Г или на свикано специално за целта заседание.

Прил. 10. Примерен състав на Управителна група

УПРАВЛЯВАЩА ГРУПА за изготвяне на областната стратегия на ... област ...

№	Институция/организация	Длъжност	Име	За контакти: тел., ел. поща, др.
	Представители на Областна администрация:			
1.	Областен управител на ... област	Зам. областен управител		
2.	Областен управител на ... област	Н-к отдел "Регионално развитие"		
	Представители на общините в областта:			
3.	Община ...	Кмет		
4.	Община ...	Зам. кмет		
5.	Община ...	Председател на Общински съвет		
6.	Община ...	Кмет		
7.	Териториално статистическо бюро	Директор		
	Представители на нестопански организации:			
8.	Регионално сдружение на общините	Председател		
9.	Център на НСО	Изп. директор		
	Представители на работодателски организации и синдикати:			
10.	Търговско-промишлена палата	Председател		
12.	Индустриална стопанска асоциация	Изп. директор		
13.	КНСБ	Председател на областна структура		
	Представител на бизнеса:			
14.	Сдружение на предприемачите "... 21 век"	Председател		
15.	Външен експерт - фасилитатор	Консултант от сдружение X		

Председател на УГ: - зам. областен управител

Координатор на УГ: - н-к отдел "Регионално развитие"

Прил. 11. Примерен план-график за разработване, съгласуване и приемане на областна стратегия за развитие”

О Б Л А С Т ...

**ПЛАН – Г Р А Ф И К
ЗА РАЗРАБОТВАНЕ, СЪГЛАСУВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ 2005-2015 г.**

В съответствие с изискванията на ЗРР, ЗМСМА, ЗОБ и с цел спазване на предвидените срокове за изпълнение Област ... приема следния план-график за разработване, съгласуване и приемане на Областна стратегия за развитие 2005-2015 г.

Фаза	Срок	Отговорник	Бюджет /Необходими ресурси/	Публично обсъждане
ПОДГОТОВКА	м. ноември 2004			
1. Заповед на Областния управител за сформирание на УГ /ОГСП/.	01.11.2004	Областен управител		
2. Провеждане на Информационен Форум за информирание на обществеността за стартиране на процеса на разработка на областната стратегия за развитие /ОСР/.	07.11.2004	Координатор	200 лв	<i>Инфо-Форум 11.11.2004</i>
3. Анализ на заинтересованите. Изготвяне на предложения за: брой, видове и състав на РГ; план-график за работа и бюджет.	10-15.11.2004	Координатор	50 лв.	
4. Провеждане на заседание на УГ за обсъждане и одобряване на: броя, вида и състава на РГ; план-графика и бюджета.	20.11.2004	Координатор	20 лв.	
6. Провеждане на първи заседания на РГ. Обсъждане на примерни: правила за работа в групата, план за работа и необходими ресурси, план за набиране на информация.	22-25.11.2004	Ръководители на РГ		
7. Заседания на РГ за приемане на правила за работа, план за работа на групата, план за набиране на информация. Определяне на задачите, сроковете и отговорниците /одобрен план-график и бюджет/.	28-30.11.2004	Ръководители на РГ		
СЪБИРАНЕ И ОБРАБОТКА НА ИНФОРМАЦИЯТА.	м. декември 2004 м. февруари 2005			
7. Събиране на информация от РГ (проучване на налични документи; събиране данни от статистика, държ. структури и фирми, бизнес, НПО; провеждане на анкети, дискусии във фокус-групи и проучвания на място)	01.12.2004 31.01.2005	– Ръководители на РГ	1 000 лв.	
8. Обработка на информацията от РГ (обобщаване на данните, изводи, секторни SWOT анализи, схема за устройство).	01-20.02.2005	Координатор Ръководители на РГ	200 лв.	
9. Провеждане на общи заседания на РГ за балансиране на информацията по раздели и изготвяне на общ SWOT анализ за областта.	21-25.02.2005	Координатор Ръководители на РГ	60 лв.	
10. Провеждане на заседание на УГ за обсъждане на аналитичната част на ОСР и схемата за устройство.	28.02.2005	Координатор Ръководители на РГ	20 лв.	
РАЗРАБОТВАНЕ НА СТРАТЕГИЧЕСКАТА ЧАСТ (ВИЗИЯ, ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТИ)	м. март 2005			
12. Формулиране на проекти на визия, цели и приоритети за областната стратегия: Обсъждане на визията, целите и приоритетите в РГ. Обсъждане на визията, целите и приоритетите в УГ.	01-05.03.2005 01-03.03.2005 05.03.2005	Ръководители на РГ и Координатор Председател на УГ	50 лв.	
13. Провеждане на публично обсъждане на визията, целите и приоритетите.	10.03.2005	Председател на УГ и Координатор	300 лв.	<i>Публичен Форум</i>

ФИНАЛИЗИРАНЕ РАЗРАБОТВАНЕТО НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ	м. март 2005			
14. Развитие на целите и приоритетите в мерки. Окончателно съгласуване на стратегическата част със схемата за устройство.	12-20.03.2005	Ръководители на РГ Координатор		
15. Разработване на разделите за организация, координация, наблюдението, оценката и актуализацията на ОСР.	12-20.03.2005	Координатор и Ръководители на РГ		
16. Нанасяне на корекции и окончателно съгласуване между РГ на всички компоненти ОСР.	20-25.03.2005	Координатор и Ръководители на РГ		
17. Разглеждане на готовия проект на ОСР от УГ	28.03.2005	Председател на УГ Координатор	30 лв.	
18. Съобразяване на стратегията с евентуални забележки от УГ и привеждане на стратегията в окончателен вид за предаване за одобряване	29-31.03.2005	Координатор и Ръководители на РГ		
СЪГЛАСУВАНЕ И ПРИЕМАНЕ НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ	м. април/май 2005			
19. Предоставяне на ОСР на РСР за съгласуване.	05.04.2005	Областен управител	100 лв.	
20. Подготовка на ОСР за внасяне за обсъждане и одобряване от ОбСР.	05-15.05.2005	УГ, Координатор	50 лв.	
20. Обсъждане и приемане на ОСР от ОбСР.	20.05.2005	ОбСР	50 лв.	

Легенда:

ОСР – Областна стратегия за развитие

УГ – Управителна група

РГ – Работна група

РСР – Регионален съвет за развитие

ОбСР – Областен съвет за развитие

Прил. 12. Примерен състав на тематични работни групи

Работна група “Икономическо развитие”:

- Деконцентрирани звена на централната администрация: Териториално статистическо бюро, Териториална данъчна дирекция, регионални структури на министерства и агенция, областна дирекция «Земеделие и гори» и др.
- Общини
- Организации на работодателите (Търговско-промишлена палата, Индустриално-стопанска камара и др.), синдикати
- Отделни фирми с ключово влияние в сферата на местното развитие, банки, други финансови институции, селскостопански кооперации, горски стопанства
- Неправителствени организации в сферата на икономическото развитие (агенции за регионално развитие, бизнес-центрове, сдружения на предприемачи, занаятчийски сдружения и др.)
- Университети и научни институти от областта и др.

Работна група “Социална сфера”:

- Деконцентрирани звена на централната администрация: Териториално статистическо бюро, Регионална служба по заетостта и Бюра по труда, регионални структури на министерства и агенции, областна дирекция за социално подпомагане, Регионален инспекторат по образованието, Регионален център по здравеопазване, ХЕИ, РДВР, РЗОК
- Общини
- Учебни заведения, здравни заведения, социални домове
- Културни институции
- Младежки и спортни организации
- Неправителствени организации със социална насоченост
- Синдикати
- Медии и др.

Работна група “Инфраструктура и устройство на територията”

- Деконцентрирани звена на централната администрация: Териториално статистическо бюро, Агенция «Пътища», Агенция по кадастър и др.
- Държавни, общински и частни инфраструктурни предприятия в пътната, ж.п. и въздушна транспортна инфраструктура,
- Предприятия в областта на водната и хидромелиоративна инфраструктура,
- Предприятия в енергийния сектор /електроснабдяване и електроразпределение, топлофикация, газификация, алтернативни енергийни източници/,
- Предприятия в сферата на съобщенията /телекомуникационни, пощенски, радио и телевизионно обслужване/,
- Университети и научни институти в областта
- Сдружения и асоциации в сферата (напр. Съюз на архитектите) и др.

Работна група “Околна среда”

- Деконцентрирани звена на централната администрация: Териториално статистическо бюро, Районна инспекция по околна среда и води (РИОСВ), ХЕИ, Районно управление по горите и др.
- Дирекции на защитени територии
- Природозащитни организации
- Университети и научни институти и др.

Прил. 13. Чек-лист за оценка на заседания

Първоначално изложение

- Беше ли постигнато изясняване на ситуацията и работата, която предстои?
- Изяснена ли бе целта на заседанието?
- Бяха ли изяснени важните точки или имаше твърде много празнословие?
- Имаше ли добри доказателства, че заседанието е планирано добре или то:
 - се опита да постигне твърде много?
 - обсъди твърде малко неща в рамките на предвиденото време? Удачен ли бе времевият график?

Ръководство от председателя:

Успя ли председателят:

- да придържа дискусиата към темата (да не позволява отклоняване от темата)?
- да се адаптира към променящата се ситуация?
- да не демонстрира властност или да не налага мнения (или предварително подготвени планове и решения) по време на заседанието?
- бъде ясен и да не използва неподходящ за дискусиата речник?
- да покаже умения в задаването на въпроси?
- да изведе приликите и разликите между гледните точки на различните участници?

Дали в дискусиата не участваха ограничен брой членове и дали тя не се превърна в монопол на отделни индивиди?

Избистряне/ изясняване

Имаше ли индикации за:

- очевидно повърхностно мислене?
- твърде много въпроси, на които не е отговорено?
- недостатъчен анализ?
- твърде много лични неща?

Обобщенията бяха ли използвани ефективно и достатъчно често, за да се постигне съгласие?

Заклучения

- Беше ли вярно и ефективно финалното обобщение?

Връзка със следващи действия

- Имаше ли постигнати и приети решения?
- Наясно ли е всеки участник какви действия произтичат от заседанието?

“ХАРЕСА” ЛИ ВИ ЗАСЕДАНИЕТО?

Прил. 14. Насоки за изготвяне на протокол от заседание.

Цел

Протоколът представлява точен, но сбит запис на това, което се е случило на заседанието. Протоколът може да бъде използван:

- като документ за справка относно основните дискусии и взетите решения
- за напомняне на участниците относно дейностите, които са поели като ангажимент за изпълнение
- като информация за тези, които не са участвали в заседанието

Видове

Съществуват различни видове протоколи от заседание:

- Протокол на решенията - документира взетите решения и е в доста "кодиран" стил.
- Повествователен протокол - разказва случилото се. (Този тип протокол е възможно да бъде доста дълъг, а за много хора е необходимо да знаят само крайния резултат без да навлизат в подробностите на дискусията, така че трябва внимателно да се прецени дали е необходим).
- Дословен протокол - при този вид се записва всичко казано (като в съдебна зала или парламент) и по същество представлява стенограма.
- Протокол на дейностите - води се запис на дейностите или отговорностите, които са делегирани на отделните хора.

Повечето протоколи са комбинация от повествование (кратко) и запис на дейностите.

Форма

Стилът при водене на протокол варира в зависимост от установената практика и от предпочитанията на участниците.

В най-общия случай всеки протокол следва да съдържа:

- описание на заседанието (име, дата и място)
- имената на присъстващите и причините, поради които даден човек отсъства
- отделни заглавия за всяка обсъждана точка и запис на (поне):
 - резултата от всяка дискусия (взето решение/ предприето действие),
 - името на изпълнителя,
 - краен срок за изпълнение.

Водене на протокол

На някои заседания може да присъства стенограф, който води протокола. Обикновено обаче се избира протоколчик от състава на работната група (най-добре секретарят), който води записки от заседанието.

Може да подготвите примерна форма на протокола като използвате основните точки от дневния ред, а по време на заседанието да вписвате ключовите моменти от дискусията, взетите решения и планираните дейности.

Ако не сте сигурни относно точната формулировка на дадено решение, помолете за пояснение преди преминаване към следващата точка от дневния ред.

Разпространение на протокола

Копие от протокола трябва да бъде раздаден на участниците възможно най-скоро след приключване на заседанието.

Прил. 15. Ръководство за умело ръководене на заседание

1. Роля на Председателя

За да анализираме ролята на Председателя е необходимо да разгледаме неговото участие в три обособени фази: **преди заседанието, по време на заседанието и след заседанието**

1.1. Преди заседанието

Председателят (и секретарят) планират заседанието предварително. Това включва:

- изготвяне на дневен ред,
- изясняване на целта на всяка точка и предвиждане на евентуални проблеми и вероятни резултати,
- събиране на факти/становища и изискване на такива от участниците,
- нахвърляне на основни моменти на дискусиите и преценяване на необходимото време по всяка точка,
- уведомяване на участниците и подготвяне на всичко необходимо за заседанието,
- изпращане на докладите заедно с дневния ред за предварително запознаване.

1.2. По време на заседанието

По време на заседанието ролята на председателя е най-вече да следи за процеса. Той отговаря за спазване на процедурите, за това всички присъстващи да имат възможност да участват в дискусиите и решенията да се взимат в подходящия момент. Председателят следва да:

- направи пълен преглед на точките по дневния ред и да обясни процедурата, която ще се използва (включително, където е уместно, продължителност на отделните точки),
- осигури участието на всеки, но като запазва контрола върху заседанието, следи за реда, за това дискусиите да са по темата и до се спазва графика,
- кристализира дискусиата по време на заседанието като обобщава предложенията и решенията,
- закрие официално заседанието и направи връзка със следващите дейности.

1.3. След заседанието

След заседанието секретарят отпечатва протокола и го изпраща на всеки присъствал. Председателят:

- обикновено ще трябва да удостовери с подписа си, че съдържанието на протокола е точен запис на заседанието,
- ще контролира изпълнението на дейностите.

2. Подходът на петте стъпки при ръководене на заседание

2.1. Дайте изчерпателно обяснение на проблема, трудността или въпроса, с който ще се занимава заседанието:

- Формулирайте го
- Изяснете конкретната ситуация, водеща до него
- Изложете целта на предстоящото заседание по такъв начин, че всеки да е наясно какво ще е подходящо (и какво не) да се обсъжда по време на дискусиите
- Дефинирайте основните термини, които ще се използват
- Пояснете, че процедурите при дискусиата трябва да се следват и обяснете, че това е логичният начин на работа

2.2. Приложете възможно най-демократичните подходи

- Съберете всички необходими факти
- Изложете информация, гледни точки, предишен опит
- Уверете се, че приносът на всеки участник е добре разбран от всички останали
- Придържайте дискусиата към темата
- Избягвайте чисто персоналните си аргументи /дори и скрити такива/
- Развийте истинско групово участие

2.3. Избистряйте дискусията в нейния ход

- Обобщавайте хода на дискусията в подходящи моменти
- Отбелязвайте евентуални промени на мненията
- Отбелязвайте конструктивно точките, по които има съгласие и несъгласие
- Посочвайте междинните заключения, до които сте достигнали
- Уверете се, че обобщенията са разбрани и приети

2.4. Потвърдете крайните заключения

- Направете заключително обобщение на дискусията
- Посочете заключенията ясно (отбележете, също така, основните точки, по които има принос от заседанието)
- Отбележете съществуващите несъгласия (ако има такива) и причините за тях
- Проверете дали обобщението е точно, вярно и разбрано

2.5. Свържете заседанието с последващите действия

- Покажете, че взетите решения са решения на групата, взети по време на дискусията (или вследствие от дискусията)
- Покажете на какво се основават решенията
- Формулирайте необходимите действия по конкретни точки

3. Планиране на заседание

3.1. Определете каква е функцията на заседанието

- За разглеждане и обсъждане на информация
- За решаване на проблеми
- За взимане на важни решения
- За оценка и обратна връзка
- За планиране и стратегия
- За творчество и търсене на новаторски решения
- За осигуряване на подкрепа за дадено действие
- За разрешаване на конфликти, и т.н.

3.2. Проучете темата

- Съберете фактите и информацията по въпроса
- Определете точките, по които е необходима дискусия
- Обмислете предварително възможни различни гледни точки

3.3. Предвидете възможни причини и пречки (бъдете готови за гъвкаво управление на заседанието)

- Подгответе се за евентуално закъснение или отсъствие на важен член на групата
- Подгответе се за поне един “труден характер” в групата и за неудобни теми

3.4. Очертайте в общи линии дискусията

- Бъдете наясно с крайните цели
- Не забравяйте междинните цели
- Нахвърлете подходящи въпроси
- Подгответе ясен увод
- Цитирайте примери по темата
- Изгответе примерен времеви график и регламент за дискусията

3.5. Подгответе внимателно всичко по организацията и логистиката

- Помогнете на участниците да са подготвят (напр. специален доклад)
- Уведомете ги навреме (писмено, по ел. поща или по друг начин)
- Подгответе зала, техника, закуски/напитки, настаняване (ако е необходимо)
- Пригответе нагледни и други необходими материали

4. Дневен ред

4.1. Функции на дневния ред

Дневният ред има три основни функции:

- Да даде информация за *подготвителния етап* на заседанието
- Да осигури *структура и ред по време* на заседанието
- Да даде основа и аргументи за *анализ* на заседанието

4.1.1. Подготовка за заседанието

а) **За председателя на заседанието** – изготвянето на дневния ред дава възможност на председателя да обмисли:

- целта на заседанието
- причините/целите на включването на дадена точка в дневния ред и доколко тя е подходяща за заседанието
- последователността на отделните точки
- степента, в която заседанието разглежда “важни” въпроси
- кой трябва да участва/ да вземе отношение по даден въпрос

б) **За всички участващи** – дневният ред им дава информация, на базата на която могат да решат:

- дали да участват в заседанието (т.е. техният принос ще бъде ли от полза)
- каква информация/ мнения трябва да съберат преди заседанието
- по кои точки трябва да подготвят изказвания/доклади

4.1.2. По време на заседанието

Дневният ред осигурява структурата и реда на заседанието и определя крайния резултат по всяка точка (напр. споделяне на идеи, взимане на решение, подреждане по приоритети). Той дава информация и как да се планира пълноценно разпределението на времето.

4.1.3. Анализ на заседанието

Дневният ред осигурява база за анализ на заседанието:

- заседанието постигна ли определените цели?
- заседанието занимаваше ли се с въпроси по същество?
- как бихме могли по-ефикасно да постигнем целта на заседанието?

Полезно е да се отбелязва времетраенето на всяка точка, за да се прецени доколко ефективно е използвано времето на заседанието.

4.2. Изготвяне на дневен ред

4.2.1. Дневният ред не е прост набор от въпроси за разглеждане (“списък за покупки”). Той осигурява ясна информация за участниците за съдържанието и целта на всяка точка. Всяка точка от дневния ред трябва да започва с глагол, напр.

- да постигнем съгласие
- да обменим идеи
- да докладваме за напредъка
- да изготвим план за действие
- да подредим по приоритети

и трябва да показва кой отговаря за всяка точка

4.2.2. Ако заседанието има няколко цели, ефективността на дискусиата може да се подпомогне, ако точките за информиране са групирани заедно (те отнемат малко време, тъй като не се провежда дискусиа и не се взима решение). Когато е възможно, информацията е добре да се приложи на хартиен носител, така времето за заседанието може да се използва само за доизясняване, а не за изчитане на информационните материали.

4.2.3. Приложения към дневния ред. За да се направи разлика между точките за информиране, точките за дискусиа и точките за взимане на решения могат да се използват листове с различен цвят.

4.2.4. Разпращане на дневния ред. Дневният ред следва да бъде изпратен на всички предвидени участници в заседанието колкото е възможно по-рано /поне една седмица предварително/. Това може да помогне, особено ако основни точки от дневния ред са били определени от предишното заседание.

Подобряването на дневния ред е един от най-добрите практически начини за незабавно подобряване качеството на самото заседание.

4.3. Планиране на времето и подреждане на въпросите

За правилното планиране на времето, което да се отдели на всеки въпрос (точка) от дневния ред и за подреждането на въпросите, може да се използва следната матрица.

	МАЛОВАЖНИ	ВАЖНИ
СПЕШНИ		
НЕ СПЕШНИ		

Запишете предвидените въпроси в съответното поле на матрицата.

В най-общия случай трябва да се занимаваме с посочените теми по следния начин:

- Първо • Въпросите в горното ляво поле (спешни, но не важни). Отделяйте малко време за тях, използвайте бърз и прост подход
- След това • Въпросите в горното дясно поле (спешни и важни). Отделете достатъчно време на тези въпроси, иначе ще трябва да се върнете към тях по-късно
- След това • Въпросите в долното дясно поле (не спешни, но важни). Отделете им време, преди да са се превърнали в кризисни
- Накрая • Въпросите в долното ляво поле – Трябва ли въобще да се занимаваме с тях?

5. Контролиране на заседанието

Всеки участник трябва да допринася за ефективното и контролирано провеждане на заседанието. Но председателят е този, който играе ключовата роля при контролирането на заседанието. Две са основните умения за контролиране на заседанието: **задаване на въпроси и обобщаване.**

5.1. Задаване на въпроси

Председателят може да използва въпроси не само, за да накара всички да взимат участие и да “впрегне” по най-добрия начин знанията и опита им, но и да:

- стимулира дискусиите
- прекъсне дискусия, която се отклонява от темата
- вземе тактично думата от прекалено приказлив участник
- се справи с конфликт
- придвижи дискусията към следващия въпрос
- накара участниците да изследват в дълбочина дадена тема или аргументи
- изведе разликите и приликите между различните идеи и да насърчи интелигентната преценка на представените идеи
- даде своето мнение като председател, и разбира се
- поддържа реда и дисциплината

Съществуват пет основни типа въпроси:

1. Неформални

- “Колко?”
- “Вашият отдел сблъсквал ли се е с тези трудности?” и т.н.

2. Проучвателни

- “Как можем да приемем тези факти?”
- “Можете ли да ни кажете накратко как достигнахте до тази интересна гледна точка?”

3. Искане на мнение

- “Съгласни ли сте, че.....?”
- “Какво мислите, г-н Х, за последната забележка?” и т. н.

4. Въпроси за изясняване на значението

- “Бихте ли могли да преформулирате същността на това, което казвахте?”
- “Имахте предвид..... или.....?”

5. Оценяващи въпроси

- “Кои от предложенията, които току-що направихте, ще дадат най-бързите и най-добрите резултати?” и т. н.
- “Да предположим, че продължим само в тази посока, какви резултати бихме могли да очакваме?” и т. н.

Съществуват два основни начина за използване на въпроси:

- а) общо насочени въпроси – към цялата група
- б) директно насочени въпроси – към отделен човек

По време на заседание се сблъскваме с различни форми на поведение и по принцип определяме темпа на заседанието като задаваме различни видове въпроси. Един въпрос може да бъде първоначално зададен като ОБЩО НАСОЧЕН и впоследствие, ако не получим отговор, можем да го адресираме към определен човек.

Най-важното нещо за ДИРЕКТНИЯ въпрос е, че той се задава на човека, който може да даде най-добрия отговор. Няма смисъл да задаваме един въпрос като общонасочен, ако има присъстващ с подходящите знания и опит за да отговори – по този начин спестяваме ненужни и безцелни дискусии.

Директният въпрос има и редица ценни вторични приложения. Той може да бъде използван за:

- да върнем онези, които духом са се отнесли нанякъде,
- да въвлечем в дискусията мълчаливците,
- да прекъснем дискусии, които се отклоняват от темата. Не е нужно да го правим процедурно. Директен въпрос, зададен към един от членовете, участващ в подобна дискусия ще прекрати дискусията.
- да прекъснем тактично прекалено словоохотлив оратор,
- да поискаме подкрепящи или противоположни гледни точки.

5.2. Обобщаване

Много идеи, изказвани на заседания, се формират в процеса на излагането им и, следователно, една нова формулировка винаги е по-кратка. Уменията за обобщаване могат да бъдат подобрени чрез сериозна практика и чрез разбиране на начините, по които различните хора излагат своите доводи и отношения по време на заседание. Председателят може да използва обобщения не само в края на всяка точка от дневния ред, но и:

- за да изкристализира дискусията в движение и да помогне на участниците да си изяснят посоката/съдържанието на дискусията
- за да се увери, че всички са наясно с резултатите от обсъждането на даден въпрос и са съгласни с тях
- за да контролира участник, който е хаотичен в изказванията си – като го прекъсва и обобщава основните моменти от изказването
- за да улесни воденето на протокола на заседанието

Техниката на обобщаване се постига преди всичко с много практика и в резултат от осмислен опит, както и от уменията на различните типове хора да представят своите аргументи и отношението си пред публика. Заслужава си да се види как дадена идея е изложена по някакъв начин по време на изказване и как много често повторното представяне я прави по-кратка и по-ясна.

6. Управление на различията

Възможно е в едно заседание да ви се наложи да контролирате и направлявате различни типове участници. По-важните типове, техните характеристики и насоките за реакция спрямо тях, са:

Тип “кавгаджия”: Запазете спокойствие, не взимайте страна, действайте като рефер, но сложете край на монополизирането на дискусиата от “кавгаджията”.

Позитивен тип: От голяма полза в една дискусия. Оставете го да се изказва. Давайте му думата често. Той може да е “полезен” в неподходящ момент. Можете ли да го използвате да прави обобщение за групата?

Отрицащ или несътруднически тип: Заложете на неговите амбиции – отдайте дължимото на знанията и опита му и ги използвайте.

Незаинтересован тип: Помолете го да говори за връзката с неговата работа. Накарайте го да даде примери за работа, която го интересува и какво отношение има тя към темата, към която той, както изглежда, не проявява интерес.

Академичен тип: Не го критикувайте. Използвайте техниката “Разбирам, обаче...” Той може да бъде добър мислител и незаменим при разглеждането на една идея от две страни.

“Тома неверни”: Опитва се да залага капани на председателя или на друг говорещ. Обърнете внимание на групата какво се опитва да направи. Оставете групата да се справи с него.

Приказливец: Може да му липсва самоувереност. По принцип, групата сама се справя с този тип. Сложете му юзди, но не и катинар на устата – той може да е полезен в случаите, когато дискусиата започне да замира.

Любител на спорове: Не го приемайте емоционално и се опитайте да избегнете директния конфликт. Защо той влиза в спор? Помислете по какъв начин може да използвате силните му страни.

“Отнесен от вихъра”: Внимателно го върнете към темата на дискусиата, опитайте с “Това е интересно, но не виждам какво отношение има към.....”

Неясно говорещият: Тактично интерпретирайте това, което казва, опитайте с “Ако ви разбирам правилно, това което казвате е”

С определено погрешна позиция: Бъдете тактични и деликатни. Попитайте го “По какъв начин можем да свържем това с ...” Приемете, че има нещо, в това, което казва.

Непрекъснато обръщаният се към Председателя: Като председател **НЕ ВЗИМАЙТЕ СТРАНА**. Ако можете, прехвърлете въпроса към групата – но, като последен вариант, дайте личното си мнение и се обосновайте.

“Тиха вода”: Може да е отегчен или безразличен, да се чувства над другите или пък несигурен. Задавайте му въпроси, внимателно го провокирайте – и го похвалете след като се изкаже. Покажете му, че неговите идеи са ценени.

Сблъсък на индивидуалности: Ако не разполагате с време да се занимаете с този проблем надълго и нашироко, концентрирайте се върху конкретната задача. Но задавайки си въпроса “Защо?”, може да ви помогне да откриете проблема, който стои в основата.

“Магаре на лед”: Оставете групата да го приобщи. Ако групата не се справи, изолирайте го и се придържайте към темата.

Объркал влака: Поемете върху себе си вината, че сте го подвели по отношение на темата на дискусиата.

“Моето гърдже е най-хубаво”: Настоява да изложи своята идея. Предложете да поговорите по него по-късно. Обърнете внимание върху факта, че времето ви притиска. **НЕ СТОЙТЕ СЪС СКРЪСТЕНИ РЪЦЕ**.

Прил. 16. Примерни правила за работа на работна група

- РГ “...” е създадена за изготвяне на раздела “...” в областната стратегия на област ... за периода 2005-2015 година. Основните задачи пред екипа на РГ са да събере и анализира необходимите данни в сектора, като използва различни методи и техники, да направи изводи за тенденциите и процесите на развитие, да предложи приоритети и цели за развитието на сектора “...”, да разработи в детайли конкретни мерки и дейности в сектора. РГ ще координира своите действия с останалите РГ във всички главни етапи на работата по областната стратегия.
- В своята работа членовете на РГ ще се ръководят и спазват принципите на: равнопоставеност, взаимно доверие, уважение и зачитане мнението на другия, ангажираност и отговорност към поставените задачи, споделяне и взаимопомощ, съпричастност към проблемите и силна мотивация за подкрепа бъдещото успешно развитие на областта.
- Работната група се ръководи от председател, който организира и координира работата на всички членове, ръководи набирането и обработката на информацията, осъществява връзката с координатора, фасилитатора и останалите работни групи. Председателят на РГ се избира от Управителната група, а зам. председателят и секретарят - от самите членове на РГ с консенсус или 2/3 от членовете на групата.
- В своята дейност председателят се подпомага, а при негово отсъствие, замества от зам. председателя.
- Оперативната работа на групата се осъществява от секретар, който работи под ръководството на председателя и играе ролята на технически сътрудник – водене на кореспонденция, събиране и разпределяне на документи, обработка на материали на компютър, организиране на срещи и заседания и др.
- В рамките на работната група се създават ... подгрупи, както следва: /напр., в група “Социална сфера” – “Население, заетост и безработица”; “Здравеопазване и социално подпомагане”; “Образование и култура”; “Групи в неравнопоставено положение”, “Младежки дейности и спорт” и т. н./.
- Дейностите на групата се организират на база предварително изготвен график със срокове и отговорници.
- Решаването на конфликти и взимането на решения по принцип ще става с консенсус. В случаите, когато това е невъзможно, ще се премине към гласуване, като решенията се одобряват с гласовете на минимум 2/3 от присъстващите членове на групата.
- Приемането на нови членове ще става при необходимост от допълнително привличане на важна организация или личност, на база на основни критерии като: съпричастност към сектора и тематиката, професионализъм, мотивация за работа. Приемането на нови членове се осъществява според общите процедури за взимане на решения.
- Заседания на РГ ще се провеждат два пъти месечно. Извънредни срещи и заседания могат да се провеждат при необходимост от вземане на спешни решения по важни въпроси и в случай, че се налага участие на разширен кръг членове. Конкретни въпроси могат да се разглеждат от по-тесен кръг експерти – решението за това се взема от председателя или зам. председателя на групата.
- Заместници на титулярните членове на РГ могат да участват в заседанията при изрично упълномощаване на това лице от титулярния член на групата.
- Всички работни материали се предават на секретаря на групата, който ги свежда до знанието на председателя. При необходимост се правят копия, които се разпространяват до съответните експерти. Решението за това се взема от председателя или неговия заместник. Оригиналите на материалите /или едно копие, ако оригиналите трябва да се връщат/ се пазят от секретаря на групата.
- РГ ще ползва като работен офис стая в областната администрация. Основните материални и финансови ресурси ще се осигурят от областна администрация и общините. НПО “...” се ангажира с компютърната обработка на материалите. Фирма “...” предоставя ... лв. за канцеларски материали, размножаване и почерпки по време на заседанията. Човешките ресурси ще се осигурят от всички членове на РГ, като конкретните ангажименти са посочени в план-графика
- Разходите за дейността на групата са на база определения за целта бюджет. Всички разходи се съгласуват и одобряват от председателя /зам. председателя/ на групата.

Прил. 18. Чек-лист за проверка на аналитичната част на стратегията

След като завършите аналитичната част на плана, проверете я със следните въпроси:

- Налице ли е ясно разбиране за състоянието, тенденциите, движещите сили на развитието?
- Един незапознат с областта читател би ли получил от представения анализ достатъчно ясна картина за съществуващото състояние? Би ли разбрал това, което е написано?
- Пълен ли е анализът?
 - Той обхваща ли всички важни въпроси и аспекти? Има ли нещо важно, което да липсва?
 - Установени ли са основните проблеми, нужди, възможности, тенденции?
 - Разгледани ли са местните ресурси за развитие (напр. общински бюджет и общинска собственост, местен финансов и инвестиционен потенциал?)
 - Отчетени ли са основните и значими международни, национални, регионални, секторни аспекти и тенденции?
 - Отчетен ли е предишният опит? (стратегии и планове, изследвания, осъществени дейности по развитието, проекти)
 - Интегриран ли е анализът? Показани ли са междусекторните връзки?
 - Разгледани ли са значимите регионални, национални и европейски политики и ресурсите, свързани с тях?
 - Направено ли е ясно разграничение между национални и местни проблеми?
- Анализът надежден, обоснован и точен ли е?
 - Надеждна и актуална ли е използваната информация?
 - Цитирани ли са източниците на информация?
 - Обосновани ли са изводите? Представени ли са необходимите данни, факти, мнения, оценки? Коректна ли е интерпретацията им? Изводите съответстват ли на фактите?
 - Показани ли са причинно-следствените връзки?
 - Направена ли е проверка за технически грешки?
- Използвани ли са подходящи методи за анализ?
 - Правилно ли са използвани?
 - Има ли слабости в прилагането им или в интерпретацията на резултатите?
 - Ясно ли са представени и обяснени резултатите?
 - Използването на специфични методи спомогнало ли е за качеството на анализа?

Прил. 19. Идентифициране на нуждите от информация: прости отговори на прости въпроси

Отправната точка при събирането на информация е определянето на това какво ще ни интересува, респ. какво ще е необходимо за стратегията/плана. Това означава да очертаем основните теми и проблеми, които трябва да бъдат разгледани в анализа.

Втората стъпка е два определим информацията, която ще ни е необходима по всяка тема. Един лесен начин за това е да зададем **прости въпроси**, на които искаме да получим отговор. Един пример за алгоритъм, основан на подобни прости въпроси, е представен по-долу:

1. Какво искаме да знаем:

а) Как се развива икономиката на района (областта)? Кои са основните сектори и дейности и каква е тяхната относителна тежест? Какви промени са настъпили в икономиката на района през последните години? Кои са конкурентните предимства на района от гледна точка на развитието на бизнеса? Какво пречи на развитието на бизнеса?

б) Какви са хората, които живеят в района и как живеят? Колко са? Къде са? Какво работят и с какво се препитават? Добре ли живеят? Какво им пречи да живеят по-добре?

в) Каква е инфраструктурната обезпеченост на района?

г)

2. Какво включва инфраструктурната обезпеченост?

а) транспортна инфраструктура

б) съобщителна инфраструктура

в) водоснабдяване и канализация, пречистване на питейните и отпадните води

г) електроснабдяване

д)

3. Какво включва транспортната инфраструктура:

а) пътища

б) ж.п. линии

в) летища

г) пристанища

д)

4. Каква информация ни е необходима? Как се измерва и описва състоянието на всеки един от елементите на инфраструктурата (идентифициране на подходящите показатели):

а) транспортна инфраструктура

- пътища:

обща дължина на пътната мрежа

гъстота на пътната мрежа

дължина и относителен дял на пътищата по категория (магистрала, I клас, II клас, III клас, общински пътища)

дължина и относителен дял на пътищата по състояние на настилката (отлично, добро, задоволително, лошо)

.....

- ж.п. линии

.....

б) водоснабдяване и канализация

.....

5. С каква информация вече разполагаме? Какво има налице в областната администрация? С каква информация разполагат другите участници в работните групи?

6. Каква допълнителна информация ни е необходима (това е разликата между (4) и (5)?

7. Откъде и как можем да получим тази информация?

По този въпрос виж раздела за вторичните и първични данни.

8. Кой ще отговаря за искането и събирането на информация в зависимост от отговора на т. 7 и в какви срокове?

По този въпрос вж. раздела за изготвяне на план за набиране на информация.

Прил. 20. Желана информация и източници и методи за нейното набиране

Основната идея на този пример е, че за получаването на различна по характер информация е целесъобразно използването на различни източници и методи, като се държи сметка не само за качеството (надеждността и пълнотата) на данните, но и за необходимите разходи (ресурси) за тяхното получаване. Той съдържа и аналитичен коментар на използваните в конкретния случай източници и методи за набиране на информация, техните предимства, недостатъци и ограничения (които не са включени в наръчника). Примерът се основава на конкретно проучване на възможностите за набиране на информация за туристическото търсене в Пиринския туристически район и община Банско (Маринов, Янева и др. Мониторинг на туристическото търсене, С., 2000).

Източници и методи на набиране на информация за основните характеристики на туристическото търсене

Желана информация Признак/индикатор	Официална статистика (НСИ)	Хотелски регистър	Интервю с хотелиери	Анкета с посетите- лите	Преброя- вания
Период, за който се отнася информацията	1985-1998 г.	април-май 1999 г.	1998 г.	Зимен сезон 1998/99 г.	Зимен сезон 1998/99
Величина на туристическия поток					
Брой посетители	X	XXX	XXX		X
Брой нощувки	X	XXX	XXX		
Динамика на туристическия поток					
годишни колебания	XXX		X	X	
сезонни колебания	X		XXX		
колебания по дни на седмицата		XXX			XXX
Социално-демографски характеристики на посетителите					
Националност	XXX	XXX	X	X	
Постоянно местоживееене (за българските посетители)		XXX		XXX	
Пол				XXX	
Възраст				XXX	
Семейно положение (фаза в жизнения цикъл)				XXX	
Образование				XXX	
Професионален статус				XXX	
Жизнен стандарт				XXX	
Скиорски умения				XXX	
Поведение на посетителите преди пристигането					
Характер на престоя/цел на пътуването				XXX	
Причини за избора на дестинация				XXX	
Източници на информация за дестинацията				XXX	
Предишни посещения				XXX	
Форма на организация на пътуването и престоя		XXX		XXX	
Използвано транспортно средство				XXX	
Състав на социалната група				XXX	
Поведение на посетителите по време на престоя					
Продължителност на престоя	X	XXX	XXX	X	
Използвани заведения за настаняване	X	XXX	XXX	X	
Дейности в туристическото място				XXX	
Пространствена подвижност (посещения на други места)				XXX	
Туристически разходи, респ. приходи на туристическите предприятия	X			XXX	
Задоволеност на посетителите (силни и слаби страни, дефицити на предлагането)			X	XXX	X
Намерения за повторни посещения				XXX	
Желани пазарни сегменти (целеве групи)			XXX	X	

XXX – основен източник на информация за съответния показател

X – допълнителен източник на информация (косвена информация или по-ниска надеждност на данните)

Прил. 21. Основни показатели за плановете за регионално развитие и организации – източници на информация

Първият пример (А) представя набор от основни индикатори, използван като задание за набиране на информация за изготвянето на плановете за развитие на районите за планиране през 2000-2001 г.

Вторият пример (В) посочва някои от ключовите институции и организации, които могат да се ползват като източник както на вторична, така и на първична информация.

А. ОСНОВНИ ИНДИКАТОРИ

1. Общи характеристики, разположение и административна структура

- географски характеристики, разположение на региона, граници
- общи географски и демографски характеристики особености на природната среда, площ на района, структура и използване на поземлените ресурси, плътност на населението, еволюционни изменения, и др.
- Административна структура и селищна мрежа – административно устройство на региона (включени области, общини, селища), съотношение между градското и селско население, основни центрове на региона, особености на селищната мрежа и др.

2. Демографски условия

- Брой и гъстота на населението
- Динамика (изменения) на населението
- Възрастова и полова структура
- Разпределение на населението в подтрудоспособна, трудоспособна и надтрудоспособна възраст, относителен дял на икономически активното население
- раждаемост, смъртност, естествен прираст
- изселвания (емиграция), заселвания (имиграция) и механичен прираст
- етническа структура на населението
- структура на населението в зависимост от големината и типа на селищата
- и др.

3. Инфраструктура

- телефонна плътност (брой телефонни постове на 1000 души)
- степен на моторизация (брой автомобили на 1000 души)
- брой училища, брой паралелки, среден брой ученици в едно училище/паралелка
- потребление на електро- и топлоенергия на 1 ж.
- разходи за културни прояви на 1 ж.
- пътища (дължина, структура по класове, поддържане), ж.п. линии (дължина, дял на удвоените и електрифицираните ж.п. линии), летища (вид, капацитет, пътнико- и товарооборот), воден транспорт (пристанища - вид, капацитет, товарооборот и пътникооборот)
- водоснабдяване и канализация - водоснабдени и канализирани населени места, дял на населението с достъп до централно водоснабдяване и канализация, населени места и дял на населението с режим на водата, пречиствателни станции за питейни води (капацитет, обслужвано население)

4. Регионална конкурентноспособност, индустриален и бизнес профил

4.1. Основни показатели

- БВП на човек от населението;
- Инвестиции - местни, чуждестранни, публични, в т.ч. на 1 ж.
- Производителност на труда (брутна добавена стойност на 1 зает)
- Нетна рентабилност

4.2. Развитие на бизнеса, малки и средни предприятия

- структура на бизнес единиците по сектори (относителен дял от броя, от заетите, от активите, от продукцията и пр.)
- структура на бизнес-единиците по размер - микро-, малки, средни, големи предприятия (относителен дял от броя, от заетите, от активите, от продукцията и пр.)
- брой стартиращи фирми и структурата им по сектори
- степен на оцеляване и растеж на фирмите (предприятията), тенденции

4.3. Профил на индустриалното производство

- структура според класификацията на отраслите на НСИ
- тип индустрия, пространствено разпределение и концентрация
- размер на фирмите (оборот или приходи от продажби / брой наети работници)
- разходи за труд и равнище на заплащане
- равнище на инвестиции и характеристики на инвестициите
- състояние на индустрията и основни тенденции, т.е. инфраструктурни проблеми или проблеми от намаляване на търсенето, ориентация за внос/износ, процес на приватизация, тенденции в заетостта и безработицата, безработица създавана от секторите, влияние на реструктурирането върху работната сила и др.

4.4. Профил на сектора на услугите

- структура на сектора на услугите според класификацията на НСИ: 1) Търговия, ремонт на автомобили, търговия с недвижима собственост; 2) Хотели, ресторанти и др. 3) Транспорт и комуникации, агенции за пътувания и туризъм 4) Застраховане, кредит и финанси 5) Недвижима собственост, наемателство и др. 6) Други.
- обществени услуги
- банкови и финансови услуги, търговия на дребно
- туризъм и култура
- научно изследователска дейност и развитие на технологиите
- комунални услуги, транспорт и комуникации
- основни проблеми и тенденции, особено по отношение на заетостта, приватизационния процес, разходите за труд и др.

5. Земеделие и развитие на селските райони

- използване на земята, размер на имотите, степен на възстановяване на собствеността и комасация
- производство от единица за основни растениевъдни култури и за животновъдството
- проблеми на селските общности (обезлюдяване, характеристики по възраст/пол, причини за изоставането и др.)

6. Пазар на труда

6.1. Активен пазар на труда

- заетост,
- безработица,
- икономическа активност/неактивност

6.2. Социално приобщаване и осигуряване на равни възможности за всички

- заетост, безработица, степен на икономическа активност, в т.ч. сред различни групи население, например за инвалиди и етнически групи
- бариери за интегриране в пазара на труда за различни групи население.
- концентрация на проблемите на бедността и изключването на определени групи по области/общини.

6.3. Постоянно обучение

- равнище на обхват в средно и по-високо образование
- прекъсване на образованието / обучението
- базови умения (начална грамотност, компютърна грамотност и др.)

6.4. Адаптивност и склонност към предприемачество

- осигуряване на вътрешно-фирмено обучение (без отсъствие от фирмата).
- равнище на уменията на заетите
- проблеми и дефицити в уменията

6.5. Равни възможности за жените и мъжете

- статистическа информация за различията по пол за заетост/безработица; пълна и непълна заетост; заплащане на труда; разпределение на работещите мъже и жени по сектори; степен на обхващане в образование по образователни равнища и др.

- заетост с грижи за деца и несамостоятелни хора и други причини, пречещи на жените на пазара на труда, в т.ч. структура на и тенденции в икономиката, проблеми с пътуването и др.

7. Екологичен профил

- пустеещи земи, замърсени земи, гори, зелени пояси (от горски масиви);
- енергопотребление, потенциал на възобновяеми енергийни източници;
- твърди отпадъци, в т.ч. търговски, индустриални, битови, опасни
- индикатори за замърсяване според обекта (въздух, вода, почва) и според източника на замърсяване – от добивната индустрия; агрохимикали, преработващата промишленост, транспорта, производството на енергия, отопление, от радиационни източници и др.
- индикатори за опазване и управление на околната среда (въздух, води, шум, вибрации, биодиверсификация, за управление на твърди и течни отпадъци, за почистване на водите и др.)
- индикатори за устойчиво използване и мениджмънт на естествените органични и минерални ресурси.
- индикатори за проблемите на антропогенната среда - опазване, реконструкция, хигиена и безопасност и др.

В. Институции и организации - източници на информация за проекти за регионално развитие

На национално ниво:

- Министерства, държавни и изпълнителни агенции (за малки и средни предприятия, опазване на околната среда, чуждестранни инвестиции, икономически анализи и прогнозиране, енергийна ефективност и др.), респ. техни анализи, стратегии и програми (преобладаващата част от министерствата и агенциите поддържат актуални уеб-страници, най-лесният общ достъп до които е чрез страницата на правителството на България - www.government.bg)
- Национален статистически институт, в т.ч. и неговите териториални бюра (вж. www.nsi.bg)
- Национално сдружение на общините в Република България (www.namrb.org); интересна информация за отделните общини, в т.ч. стратегии и планове за развитие може да се намери и на адрес (bulgaria.domino.bg)
- Българска стопанска камара (www.bia-bg.com), Българска търговско-промишлена палата (www.bcci.bg)
- Неправителствени организации, напр. Българската асоциация на агенциите за регионално развитие и бизнес-центровете (www.barda.org), Фондацията за реформа в местното самоуправление (www.flgr.bg), Съюза на българските фондации и сдружения (www.ngo.bg), Фондация Ресурсен център (www.ngorc.net) и др.
- университети, изследователски институти
- международни организации и програми: Делегация на Европейския съюз в България (www.evropa.bg), Програма за развитие на ООН (www.undp.bg), Световна банка, двустранни програми и др.

На регионално и местно ниво:

- Териториални структури на министерствата (Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Министерство на земеделието и горите, Министерство на околната среда и водите и др.) и агенциите (агенция за малки и средни предприятия), регионални служби по заетостта и бюра по труда
- Областни и общински администрации (пълен набор от адреси за контакт може да се намери в регистъра на административните структури - www1.government.bg/ras)
- Регионални сдружения на общините
- Агенции за регионално развитие и бизнес-центрове
- регионални индустриални и търговски камари/палати
- регионални инфраструктурни предприятия (напр. водоснабдяване и канализация)
- неправителствени организации в специфични области (напр. местни и регионални туристически организации, съвети по туризъм)

Прил. 22. Необходима информация за анализ на териториални единици за целите на планирането и устройството на територията и източници за получаването ѝ

Източник: Кебеджиев, Д., В. Василева. Изходна информация за планиране устройството и изграждането на територията и жизнената среда. - В: Усъвършенстване на институционалната структура и повишаване на квалификацията на кадрите в общинската администрация в Република България. Методическо помагало. С., Издателство на СУ "Св. Климент Охридски", 2001, с. 260-262)

В най-общ вид териториалната, социално-икономическата и техническата текстова или графична информация, необходима за планирането на комплексното развитие на териториалните единици, има следния вид, съдържание и информационни източници:

1. ФОРМИРАНЕ И СТРУКТУРА НА АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛНАТА ЕДИНИЦА – ОБЩИНАТА

Описание на *териториалната структура* и административните функции – общински център, кметства, населени места и селищни образувания, идентификационни и класификационни кодове. История на създаването на населените места, нормативни документи и данни от Националния селищен регистър.

Източници: НСИ, Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ).

Географско местоположение и потенциали на територията – релеф, надморски височини, климатични характеристики – температури, вегетационен период, валежи, ветрове, сеизмичност и др.

Източници: НИХМ – национални годишници и данни от местните станции.

2. ПОЗЕМЛЕНИ РЕСУРСИ И ТЕРИТОРИЯ

Обща територия, по видове и начини на трайно ползване, собственост, почви и категории на земеделските и горските земи, поливни площи, нарушени територии и др.

Източници: Баланси на териториите и поливните площи, годишни – МРРБ, НСИ, МЗГ, Агенция по кадастър, поземлени комисии, горски стопанства.

3. ВОДНИ РЕСУРСИ И ОКОЛНА СРЕДА

Естествени и изкуствени водни течения и водни площи – реки, езера, язовири, водоеми. Минерални и геотермални води за стопанско ползване. Регулирани водни ресурси за напояване, водоснабдяване, енергетика, отдих и спорт. Защитени територии и охрани зони, състояние на чистотата на въздуха, водите и почвите, обекти на геозащита.

Източници: МЗГ, МРРБ – стопански и експлоатационни предприятия по напояване и водоснабдяване; информационен център на МОСВ, НСИ и др.

4. ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ

4.1 Население по населени места – демографска структура и характеристика. Брой, възрастова и полова структура, естествено движение, раждаемост, смъртност, миграция, прираст и др.

4.2 Пазар на труда – икономически активно население, заети лица по отрасли и дейности, безработица, свободни работни места.

Източници: НСИ и Териториални статистически бюра (ТСБ), Национална служба по заетостта.

5. ИКОНОМИКА И СТОПАНСКИ ДЕЙНОСТИ

Структура и обем на производство от държавни и частни предприятия и фирми. Приходи от дейности по отрасли. Дълготрайни материали, активи и инвестиции. Доходи на населението и стопански единици от първичния сектор. Строителни програми и обекти.

Източници: НСИ и ведомствени информационни системи

6. БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

Структура и изпълнение на общинския бюджет – приходи и разходи, субсидии и капиталови разходи по видове.

Източници: НСИ, МФ, ТСБ.

7. ТЕХНИЧЕСКА ИНФРАСТРУКТУРА

7.1 Транспортна система – пътна и железопътна мрежи, изграденост, състояние, експлоатация и натоварване.

7.2 Енергийни системи и мрежи – енергоизточници по видове, капацитет – изграденост и експлоатационни характеристики.

7.3 Водостопански системи – обекти и съоръжения за питейно-битово и промишлено водоснабдяване, напоителни и регулиращи системи, изграденост и състояние.

7.4 Съобщителни мрежи – въздушни, кабелни и релейни, покритие на територията, радио, телевизия, телефонна плътност.

7.5 Благоустройство на населените места – вътрешни мрежи и системи за битово водоснабдяване, канализация и пречистване на води;

- улични мрежи и съоръжения на населените места;

- газоснабдяване и топлофикация;

- твърди битови и промишлени отпадъци, обекти, начин на третиране, капацитет;

- озеленителни системи и обекти, изграденост, състояние;

- жилищен фонд – изграденост, състояние, задоволеност.

Източници: НСИ, ТСБ, ведомствени информационни системи и експлоатационни дружества и звена.

8. СОЦИАЛА ИНФРАСТРУКТУРА

8.1 Просвета и образование – учебни заведения по видове, брой ученици и класни стаи, изграденост и състояние.

8.2 Здравеопазване – амбулаторно-поликлинични и болнични заведения по видове и капацитет, санаторно-курортни обекти, аптечна мрежа, персонал в т.ч. чилни лекаки и стоматолози.

8.3 Култура и изкуство – изграденост и капацитет на театри, кина, музеи, читалища, библиотеки, културно-историческо наследство.

8.4 Спорт – изграденост и състояние по видове обекти.

8.5 Отдых и туризъм – материално-техническа база по видове обекти.

Източници: НСИ, ТСБ, държавни и частни фирми и дружества.

Прил. 23. Идентифициране и включване в екипа за планиране на “притежателите” на информация

Най-лесно и практично решение е тези, които разполагат с важна и значителна по обем информация за развитието съответно на областно или общинско ниво, да бъдат включени в работните групи. Някои стъпки за тяхното идентифициране могат да бъдат:

1. След като групата е формирана, задайте си въпроса: Каква информация ни е необходима?

2. Кой притежава съответната информация?

3. Има ли важна организация, която разполага с информация, която да не е включена в работната група?

Ако отговорът на въпрос 3 е положителен – просто поканете тази организация за участие.

Особено важни и типични организации, разполагащи с информация (и анализи) са (списъкът не е изчерпателен):

Териториалните статистически бюра

Териториалните структури на Агенцията по заетостта

Териториалните поделение на данъчната администрация

Регионални/местни инфраструктурни организации (ИА пътища, ВиК и пр.)

4. Правени ли са през последните 1-2 години специални анализи в различните области, които могат да бъдат използвани като основа на анализа за стратегията/плана в съответната област (напр. икономически профили)?

5. Ако да – кой разполага с тази информация?

Поканете съответната организация за участие в работната група или поискайте проучванията, с която те разполагат?

Прил. 24. Примерно писмо с искане за информация до Териториално статистическо бюро

Уважаеми

Във връзка с разработването на стратегия за област X, моля да ни бъдат предоставени статистически данни за област X съгласно приложената таблица.

Статистически данни за област X за 2001, 2002 и 2003 год.

Раздел	Показатели
I. Административно-териториално деление и местни органи	- Територия /в кв. км/ - Общ. съветници по пол и образование - Брой заети лица в местните органи за управление
II. Демографски и социални показатели.	
1. Население	- Общо - По възраст /от.... до.... / - По пол - По образование /висше, средно специално, средно, основно, начално, незавършено начално/ - Под, във и над трудоспособна възраст - Естествен и механичен прираст - Брачност, раждаемост, смъртност, детска смъртност на 1000 живородени - Етнически състав
.....	
III. Икономически показатели	
1. Стопански субекти	- Брой фирми /общо и по форма на собственост/ - Брой фирми по основни отрасли и в подотраслите на промишлеността - Брой фирми по големина /микро, малки, средни и големи/ - Произведена продукция по основни отрасли - Приходи от продажби по основни отрасли и в подотраслите на промишлеността - Придобити ДМА от фирмите /общо, по форма на собственост и по основни отрасли и подотрасли/ - Разходи за научно-развойна дейност и технологично обновление по отрасли - Чуждестранни инвестиции /общо и ако има данни по основни отрасли/
.....	
IV. Инфраструктура	
1. Водоснабдяване и канализация	- дължина на водопроводната мрежа /в км/ - подадена вода /хил. куб. м/ - потребена вода /общо, питейна и непитейна; в обществения и битовия сектор/ - загуби на вода при пренос, % - дължина на канализационната мрежа /в км/ - отведени и пречистени води /хил. куб. м/
.....	
V.	
.....	

Прил. 25. Основни насоки за дизайн на анкетно проучване

За осъществяването на анкетни проучвания обикновено се използват **стандартизирани въпросници**. Предназначението на въпросника е да събира данни от анкетираните по структуриран формален начин, така че да се улесни обработката и анализа на резултатите (от всички анкетираните се събира една и съща информация, която е структурирана по един и същ начин). Главните цели при това са да могат да се съберат **подходящите данни**, тези данни да бъдат **сравними**, да се **минимизират деформациите** при отговорите и да се осигури **представителност** на резултатите.

За да бъдат данните **подходящи**:

- изяснете целите на въпросника
- обърнете внимание на оформлението и съдържанието на въпросника
- определете процедурите за последващата обработка и свържете въпросника с тях

Главното изискване е да се очертаят ясно целите на анкетното проучване и обхвата на необходимата информация. Това помага във въпросника да се включат само тези въпроси, които са подходящи, т.е. които спомагат за набиране на тази информация, която сме определили като необходима. Един от най-сериозните рискове е да се изготвят дълги въпросници, които питат за всичко възможно. Това има две негативни следствия – от една страна анкетираните се затрудняват и губят много време за отговаряне, а много често дори отказват да отговарят, а от друга страна обработката става трудна и много често се използва само малка част от събраната информация. По правило, въпросниците трябва да са кратки и да съдържат не повече от 12-15 въпроса. Само в изключителни случаи, когато се правят детайлни проучвания, е възможно те да са по-големи.

За да бъдат данните **сравними**

- въпросникът трябва да се интерпретира по един и същ начин от всички респонденти (анкетираните)
- всички анкетъори задават въпросите по един и същ начин
- изпробвайте предварително въпросника

Тези изисквания показват, че осигуряването на сравнимост зависи изключително от начина на формулиране и задаване на въпросите, така че те да се разбират еднакво от всички (ако анкетираните разбират въпроса по различен начин те естествено ще дават и различни отговори). Постигането на такава формулировка не винаги е лесно. Затова е препоръчително въпросникът да се “изпробва” предварително с малка група от анкетираните или дори с членове на екипа, за да се провери дали той “работи”.

За да се **минимизират деформациите**

- обърнете внимание на последователността и подбора на думите във въпросника
- избягвайте подвеждащи/насочващи въпроси, т.е. въпроси които карат хората да дават определен отговор

За да се осигури **представителност** на резултатите:

- структурата на извадката трябва да отговаря на генералната съвкупност
- представителите на извадката трябва да бъдат мотивирани да отговарят

Анкетните проучвания почти винаги се осъществяват като извадкови проучвания. Т.е. от цялата група, която ни интересува, се прави извадка – избират се само част от хората, които да бъдат анкетираните. След това въз основа на резултатите за извадката се правят изводи за цялата съвкупност. Главните изисквания по отношение на представителността на извадката са тя да бъде достатъчно голяма и да отразява структурата на генералната съвкупност. Съществуват разработени строги правила за осигуряване на представителност на извадката, които се прилагат от изследователите или фирмите за социологически проучвания, но най-важно е да се знае, че броят трябва да бъде достатъчен (напр. при проучване на мнението на гражданите на малки общини 100-150 е приемлива цифра; при проучване на мненията на бизнеса в средногодяма област също може да се приеме, че 80-100 респонденти могат да дадат представа за вижданията на различните сектори, типове предприятия и селища) и в извадката да бъдат представени всички основни групи на проучваната съвкупност (напр. при проучване на предприятията трябва да бъдат представени предприятия с различен размер, от различни сектори, с различна собственост – обществена или частна, местна или външна, и от основните сектори на икономиката, при проучване на населението трябва да бъдат представени с достатъчен брой всички възрастови групи, всички етнически групи, представители на различните географски ареали или типове

Представителността на извадката (по отношение на крайния резултат, т.е. на хората които действително са отговорили на въпросите) зависи много силно от готовността на респондентите да бъдат включени в анкетното проучване. Затова е много важно те да бъдат мотивирани. Мотивирането означава да се изпълнят две изисквания – първо, да бъдат ясно показани целите на проучването и начина, по който ще се използват резултатите (анкетираните да видят своята полза) и второ, въпросникът да бъде разнообразен и интересен за анкетираните.

Най-важният момент при разработването на въпросник за анкетно проучване е **формулирането на въпросите** в него. Различават се два вида въпроси – затворени и отворени.

Затворените въпроси задават предварително възможния набор от отговори. Много често те са свързани с получаването на фактологична информация, макар че по този начин може да се проучват също мотиви, намерения, отношение към определени проблеми и т.н. Главното предимство е, че получената чрез тях информация е еднородна и може да бъде подложена на статистическа обработка.

Отворените въпроси не задават предварително възможните отговори, т.е. анкетираните формулират отговора си напълно свободно и с подбрани от тях думи. Те се използват за извличане на информация относно мнения, схващания, впечатления, преценки, предложения и т.н. Този вид въпроси обикновено започват с една от следните думи КАКВО, КОГА, ЗАЩО, КАК. Проблемът с този вид информация е, че е по-трудна за анализиране от затворените въпроси (не подлежи на статистическа обработка).

Използват се и **полузатворени въпроси**, при които част от отговорите са предварително зададени, но има възможност за допълване (например с категорията “друго”).

От друга страна се разграничават въпроси, **позволяващи само един отговор**, и въпроси, **позволяващи повече от един отговор**. При всички случаи е необходимо тази особеност на въпроса да се посочи в инструкцията за даването на отговор.

Видове въпроси във въпросниците за анкетни проучвания

Затворен въпрос	Полуотворен въпрос	Отворен въпрос
От колко време живеее общината: 1. 0-6 месеца 2. 7-12 месеца 3. 1-2 години 4. 3-5 години 5. 6-10 години 6. 11-20 години 7. 21 години и повече	Кои от следните причини не ви позволяват да получите образованието, което бихте желали: 1. Липса на време 2. Не мога да си го позволя, много е скъпо 3. Няма грижи за деца 4. Няма грижи за възрастни или болни хора 5. Нямам информация за възможностите 6. Няма удобен транспорт 7. Не се предлагат подходящи курсове на местно ниво 8. Друго (моля пояснете)	Ако имате възможност за избор, какво образование и/или професионално обучение бихте искали да получите:
Въпрос, позволяващ само един отговор		Въпрос, позволяващ повече от един отговор
Колко пъти сте посещавали личен лекар през последните 6 месеца? (може да посочите само един отговор Нито веднъж..... <input type="checkbox"/> Един-два пъти..... <input type="checkbox"/> Три-четири пъти..... <input type="checkbox"/> Пет пъти и повече..... <input type="checkbox"/>		Кои от следните лекари сте посещавали през последните 12 месеца (може да посочите повече от един отговор) Личен лекар..... <input type="checkbox"/> Зъболекар..... <input type="checkbox"/> Очен лекар..... <input type="checkbox"/> Нито един от посочените..... <input type="checkbox"/>

По отношение на **формулирането на въпросите** може да се поставят следните по-конкретни изисквания:

- да съответстват на целите на проучването – изключвайте “излишните” въпроси
- да са прости и възможно най-кратки - разделяйте сложните въпроси на части
- да се формулирани на “ежедневния език”
- да могат да достигнат и до най-слабо образования потенциален респондент
- да позволяват алтернативни гледни точки
- да са недвусмислени, т.е. да не позволяват различно тълкуване
- да бъдат придружени от подходящи инструкции
- да бъдат подредени по подходящ начин

Въпросите не трябва: да използват думи и изрази, които индикират предразсъдъци и деформации; да са твърде лични или твърде безлични; да искат от респондентите да обобщават информация за поведението, напр. да изискват средни стойности, а не действителни стойности; да съдържат на

практика повече от един въпрос (напр. “Обичате ли да ходите на културни и спортни прояви?”)

Подходящото **подреждане на въпросите** означава:

- въпросите да следват логичен ред или естествена последователност
- въпросите да бъдат подредени така, че да насърчават респондента да отговаря, например по-лесните въпроси в началото, по-трудните - към края
- личните данни (характеристики) на респондента по принцип да бъдат в края
- въпросите да не изискват отговори, които зависят от отговорите на предходните въпроси

Освен за съдържанието, трябва да се мисли и за **оформлението** на въпросника, тъй като то влияе върху мотивирането на анкетираните, качеството на отговорите и последващата обработка на данните. По-важните изисквания към оформлението на въпросника са:

- да изглежда атрактивно
- да изглежда кратък - респондентът да не смята, че ще е необходимо много време за попълването му
- да има учтиви и ясни инструкции към респондента
- да включва благодарност към респондента за участието му
- да включва обяснение на целта на проучването
- да бъде оформен ясно, при по-дълги въпросници – да бъде разделен на части (раздели)
- да оставя достатъчно място за попълване на отговорите

Добър въпросник рядко може да бъде създаден отведнъж. Затова след като е изготвен първоначалния проект е добре той да бъде проверен, за което може да се използва и долния чек-лист.

Чек-лист за проверка на въпросник

- Дали всички въпроси са действително необходими?
- Как ще бъдат използвани отговорите?
- Какъв тип информация ни дават отговорите?
- Информацията свързана ли е с нашите цели и задачи?
- За какво ще бъде използвана тази информация?
- Можем ли да минем и без нея?
- Как ще се анализират отговорите?
- Могат ли отговорите да бъдат квантифицирани
- Когато приключите с обработката, ще разполагате ли с необходимата и най-подходящата информация?

Прил. 26. Основни стъпки при изготвяне на план за набиране на информация

1. Определете целите на плана за събиране на информация и основните теми/въпроси, по които е необходима информация. Определете основните показатели по съответните теми/ въпроси.

2. Избройте наличните/възможните вторични източници на информация (за съответната тема/ въпрос/ показател)

3. Избройте възможните първични източници на информация (за съответната тема/ въпрос/ показател)

4. Избройте методите, които ще се използват

След този етап резултатите може да се оформят в таблица от следния вид:

Нужди от информация и източници и методи за набиране на информация

Компонент от плана (тема)	Необходима информация	Възможни източници на информация	Средства (методи) за получаване на тази информация
Какъв въпрос ще разглеждаме	Какво искаме да знаем?	Откъде можем да разберем?	Как да разберем?

5. Определете по-конкретните дейности, които трябва да се осъществят за набирането на информация

Например, ако трябва да се получи вторична информация от териториалното статистическо бюро:

- определяне на показателите, за които са необходими данни
- определяне на периода и равнището (за страната, за областта, за общината, за отделни населени места), по които са необходими данни
- изготвяне на молба за предоставяне на информацията до териториалното статистическо бюро
- поддържане на текущ контакт с териториалното статистическо бюро за допълнително изясняване на някои въпроси
- обработка на информацията

Ако трябва да се осъществи анкетно проучване:

- определяне на основните изследователски въпроси
- определяне на целевата група и извадката (кой ще бъде анкетиран, колко души, как ще се подбират)
- определяне на метода за осъществяване на анкетното проучване (лично интервю, по пощата, по телефона)
- разработване на въпросник
- осъществяване на проучването
- обработка на резултатите

6. Определете участниците в дейностите по набирането на информация и разпределете задачите между тях

На този етап планът за набиране на информация може да се оформи по следния начин

План за събиране на информация

Дейности	Месец 1			Месец 2				Месец 3				Отговаря		
	Седмица				Седмица				Седмица					
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3		4	

7. Определете какви ресурси (пари, технически средства и др.) ще бъдат необходими за набиране на информация и ги включете в плана.

8. Изпълнение, наблюдение и изменения на плана за набиране на информация.

Прил. 27. Основни въпроси при осъществяване на анализа

Да се анализира състоянието означава не само то да се опише, а да се направят адекватни изводи, които да насочват към формулирането на стратегия. Не е достатъчно да имаме списък от факти - трябва да разберем какво ни казва събраната информация. Затова при осъществяването на анализа е полезно да се ръководим от няколко въпроса:

1. Какво означават цифрите?

Дали ситуацията е благоприятна или неблагоприятна, добра или лоша? Това достатъчно ли е или не? Дали разглежданият аспект е силна или слаба страна, заплаха или възможност и защо? За да се отговори на подобни въпроси са възможни два подхода:

а) когато в дадена сфера са налице определени **норми или стандарти** (независимо дали са нормативно регламентирани или не) е достатъчно данните да се сравнят с тях.

б) ако няма подобни норми, може да се използва **сравнение на положението в областта с други териториални единици**. Обикновено се правят сравнения със средните стойности за страната, за района за планиране, за отделни други области (особено ако те могат да се приемат като "еталон" в определен аспект). Ако е уместно и ако има или могат лесно да се получат данни, могат да се правят и международни сравнения.

Осъществяването на сравнения и достигането до оценки изисква ползването на **относителни показатели** (относителни дялове, гъстота, индекси и т.н.), а не (само) на абсолютни показатели. Например, да се каже че броят на безработните в една община е 2000 не е достатъчно, за да се прецени дали това е много или малко или пък тя да се сравни с други териториални единици, ако не знаем дали те са 3% или 30% от работната сила.

2. Има ли различия в областта?

В сравнително голяма териториална единица, каквато са областите, ситуацията никога не е еднородна, еднаква навсякъде и за всички. Затова полезен въпрос е **какви са вътрешните различия в областта**:

- между различните части на областта (например между общините в областта, между различните типове населени места, между равнинната и планинската зона, между крайбрежната и вътрешната зона и т.н.)
- между различните групи хора, предприятия и пр. (напр. между големите и малките предприятия, специфични необлагодателствани групи)

3. Каква е динамиката, какви промени се наблюдават в течение на времето?

В много случаи е по-важно да се разбере динамиката, посоката на промените, отколкото просто да се направи "снимка" на състоянието. Основните въпроси са:

- **Дали ситуацията** (в определена сфера) **се влошава или подобрява?** Каква е оценката в краткосрочен план (в сравнение с последната година или с последните 2-3 години) и в дългосрочен план (за последните 5-10 години)?
- **Какви са възможните и вероятните тенденции?** Какво е вероятно да се случи без и с намеса в развитието? Това благоприятно ли е или е неблагоприятно (възможност ли е или заплаха)?

4. Какви са поуки от досегашната намеса?

- Какви действия (от кого, с какви ресурси) са били осъществявани за решаване на идентифицираните проблеми през последните години?
- Какви действия (от кого, с какви ресурси) се осъществяват в момента и ще продължат за периода след приемането на областната стратегия?
- Какъв е бил ефектът от досегашните действия? Необходими ли са промени?

Тази информация е от ключово значение за планиране на бъдещите действия (тук може да се припомни въпросът «Какво искаме: повече от същото или нещо различно?»)

Прил. 28. Анализ на проблеми

Проблемът може да се дефинира като **разликата между съществуващата и желаната ситуация**. По детайлна дефиниция определя проблема като “несъответствие с дългосрочен ефект между съществуващото и желаното състояние на обекта на планиране”. Трябва да се подчертае, че проблем в този смисъл може да бъде и **неизползвана възможност или вероятна заплаха**.

Правилното формулиране на целите предполага осъществяването на **анализ на идентифицирания проблем** в няколко аспекта:

- Състояние на областта, в която съществува проблемът;
- Причини за възникване на проблема;
- Структура и специфични особености на проблема;
- Тенденции (прогнози) за развитието на проблемната област;
- Критичен срок за решаване на проблема;
- Опит при решаването на подобни проблеми;
- Възможни алтернативи за решаване на проблема.

Безспорно най-важният от тези аспекти е **идентифицирането на негативните страни на съществуващата ситуация** (идентифициране на проблемите) и **установяването на причинно-следствената връзка между съществуващите проблеми**. Последното е особено важно тъй като типична, но често допускана, грешка е да се преминава от идентифицирането на единичен проблем директно към действия за неговото разрешаване без да са известни причините довели до него. Това води до ситуации на **третиране на симптомите без лекуване на болестта** и често създава нови проблеми. Тези два аспекта на анализа на проблемите стоят в основата на разработването на дървото на проблемите.

Разработването на дърво на проблемите включва 2 **задачи** (стъпки):

1. Идентифициране на основните проблеми и
2. Съставяне на “дърво” на проблемите, за да се установят причините и следствията (дървото на проблемите е просто подреждане на проблемите в йерархичен ред)

По принцип проблемите следва да се съдържат и да могат да се извлекат от анализа на състоянието. Те могат да бъдат идентифицирани също въз основа на интервюта или анкети. Но често анализът на проблемите е групово упражнение, включващо различните заинтересовани (членовете на работните групи), което може да се осъществява дори преди детайлния анализ на състоянието или да го допълва и да поставя изисквания към неговото задълбочаване. По този начин се постига балансиран анализ, който взема под внимание различни, а понякога и конфликтни гледни точки.

Има два варианта на разработване на дърво на проблемите. В единия случай се избира един водещ (централен) проблем и той се декомпозира чрез търсенето (изясняването) на неговите причини. Във вторият случай няма един основен проблем, а набор от множество проблеми, които трябва да бъдат систематизирани.

При **първия вариант** стъпките са:

1. Всеки участник записва набор от проблеми, в съответната сфера
2. Всеки участник записва предложение за централен проблем (т.е. проблемът, който според него е същината на цялата проблемна ситуация).
3. Спектърът на предложените централни проблеми трябва да се подложи на обсъждане докато участниците постигнат съгласие относно един единствен централен проблем. Това е отправната точка за съставянето на проблемното дърво.
4. След това се разглеждат причинно-следствените връзки за всички останали проблеми по отношение на централния проблем по следния начин:
 - ако проблемът е причина – минава на по-ниското ниво (под централния проблем)
 - ако проблемът е следствие – минава на по-горното ниво (над централния проблем)
 - ако не е нито причина, нито следствие – записва се на същото ниво.

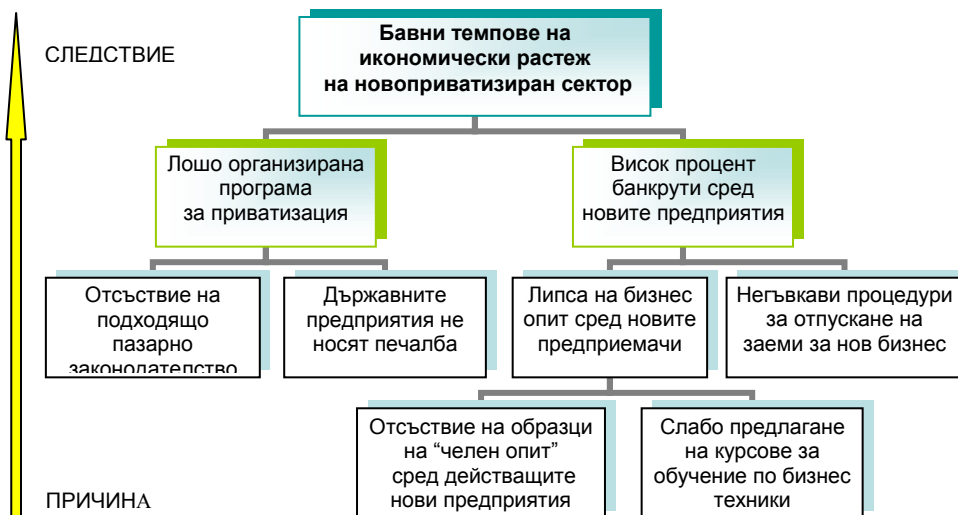
С разрастването на дървото останалите проблеми се “прикачват” към него по същия начин.

Прегледът на анализа на проблемите може да доведе до появата на друг централен проблем на по-късен етап, но това не променя неговата валидност.

При **втория вариант** най-напред се изготвя списък на проблемите (те може да се запишат например на малки листчета) и след това по същия начин се осъществява тяхното подреждане като се започва от произволен проблем (без да се определя централен проблем).

Пример за дърво на проблемите е показан на Фиг. 15.

Фиг. 15. Дърво на проблемите



Източник: Партньори за проекти, модул3, 2004

Не е лесно да се формира цялостна картина, която обобщава социално-икономическата ситуация на областта (района) в едно цялостно, логично и теоретично коректно дърво на проблемите. Дори и интензивните академични изследвания не винаги могат да стигнат до такъв резултат. Но чрез събирането на подходящите хора, които имат различен професионален опит и различни източници на информация е възможно да се достигне до картина, която е близка до реалността. И още по-важно, **при разработването на дървото на проблемите от група, представяща интересите на всички заинтересовани, резултатът се приема от всички участници, които в една или друга степен са “собственици” на проблемите.**

При идентифицирането и анализа на проблемите се натъкваме на две често срещани трудности – неадекватно специфициране на проблема и състоянието на “липсващите решения”:

- неадекватна спецификация на проблема имаме, когато проблемът е описан в недостатъчно подробности, така че не може да даде точна представа за истинското естество на проблема. Формулировки от рода на “лош мениджмънт” трябва да се детайлизират, така че да разберем какъв точно е проблемът и следователно да можем да анализираме причините за него. Например, проблемите на мениджмънта може да включват слаб финансов контрол, закъснение при доставката на ключови услуги, неадекватен процес на подбор на персонала и т.н.
- Липсващите решения са описания на проблеми, които описват не настоящата негативна ситуация, а липсата на желаната ситуация. Например, “Липса на обучен персонал” не описва специфичен проблем (персоналът има недостатъчни или неподходящи умения) и създава риск от тенденциозна интервенция по посока липсващото решение (“обучение”), когато всъщност това би трябвало да е въпрос за новите назначения или управление на персонала. Следователно, винаги трябва да внимавате, когато формулирате твърдение за проблема, започвайки с “липса на.....”

Едно от големите предимства на разработването на дърво на проблемите е, че от него, почти пряко може да се премине към “дърво на целите”.

Прил. 29. Индекс на човешко развитие: методика и пример за използване

А. Методика

Индексът на човешко развитие се изчислява на областно и общинско ниво в България от 1999 г. и се формира от 3 компонента (съставни индекси, измерения) – икономика, здраве и образование.

Общинският ИЧР се формира от трите измерения с еднаква тежест, които се изчисляват както следва:

- Очаквана продължителност на живота, изчислена на основата на демографски данни за живородени и умрели по 5-годишни възрастови групи, коригирана с областната средна
- Комбиниран образователен индекс, представляващ усреднена стойност на коефициента на записваемост и 2 пъти коефициента на грамотност. Записваемостта представлява делът на записаните деца до средно образование в общия брой деца в училищна възраст, а грамотността представлява делът на грамотното население в общото население на общината.
- Реален БВП за крайно потребление на глава от населението, представляващ преизчислен БВП на общината в паритет на покупателната способност на глава от населението.

Цялостният индекс представлява усреднена стойност на трите компонента.

Областният индекс се изчислява по същия начин, но без изглаждания.

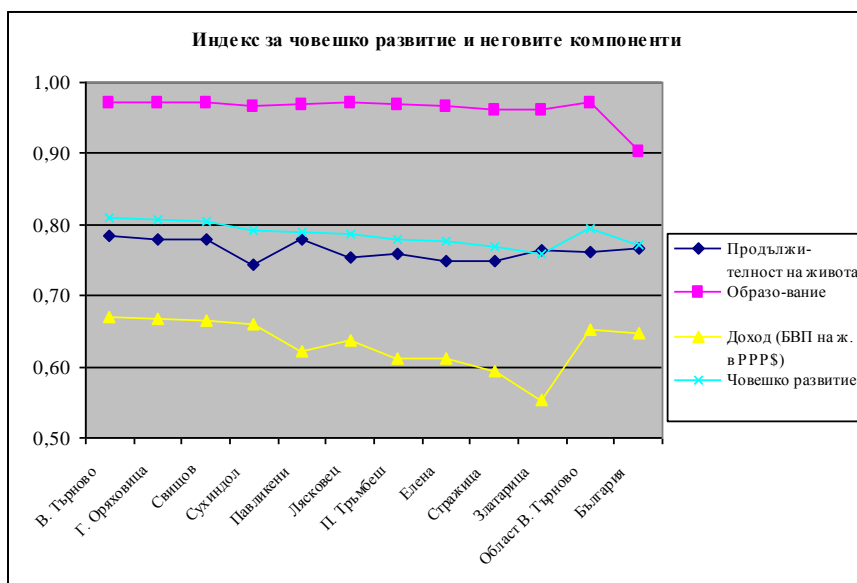
Общините и областите са третирани като развити, средно развити и високо развити според стойностите на 33-ия и 66-ия перцентил на разпределението на индекса на човешко развитие и неговите три компонента (т.е. общините/областите се разделят на три равни по брой групи).

Предимство на индекса на човешко развитие е използването на един-единствен синтетичен показател, отразяващ различни аспекти на развитието и позволяващ лесното групиране и сравнение между териториалните единици. Освен това става въпрос за показател, който има международно признание и широко приложение, но предимно за осъществяване на сравнения между страните.

Недостатъците на индекса на човешкото развитие са:

- индексът е разработен за сравнение между страните в глобален мащаб. Някои от неговите компоненти (очакваната продължителност на живота и образование) показват малка вариация в по-малки страни като България и всъщност вариацията на индекса се определя изключително от икономическия му компонент. Същевременно именно този компонент не се основава на официални статистически данни, по-специално на общинско ниво (изчисленията за БВП, респ. разполагаемия доход, са правени само за целите на изчисляване на индекса).
- поради липса на данни или ограничена надеждност на данните, в методиката са направени множество допускания, които могат да поставят под съмнение крайните резултати
- методиката за изчисляване на индекса не е устойчива и се променя на практика всяка година;
- методиката за изчисляване е трудно разбираема за крайните потребители на резултатите

Б. Пример за използване на индекса за човешко развитие (Маринов и др. Стратегия за устойчиво развитие на област Велико Търново. С., UNDP, ИЦТР, 2000)



Изчисленията при изготвянето на националните доклади за развитието на човека в България за 2000 г. индекси позволяват да се направят следните констатации:

1. Област Велико Търново се подрежда на второ място сред областите в България по стойностите на индекса на човешко развитие, отстъпвайки само на София-град. Главен принос за това има индексът на образованието, по който областта е на първо място и който отразява един от най-високите в страната стойности на коефициента на грамотност (99,1% при максимална стойност 99,7%) и най-високият коефициент на записване във втора образователна

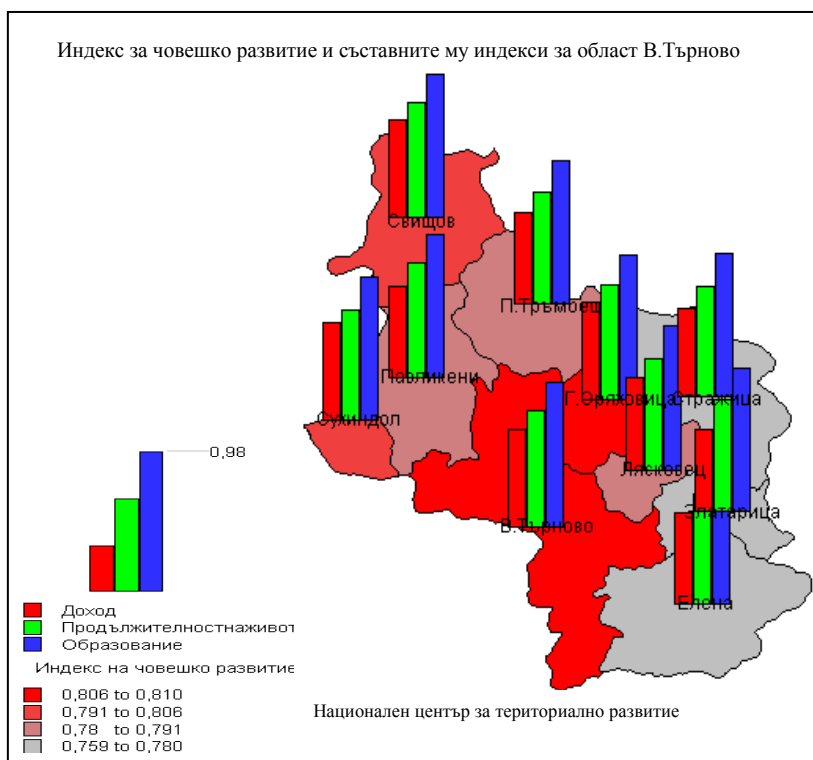
степен (93,1%). Другите два съставни индекса, макар и да са с по-нисък ранг (6-то място по индекс за БВП на 1 ж. и 9-то място по индекс за продължителност на живота) са със стойности над средните и близки до максималните. Това показва **балансирането на различните измерения на човешкото развитие при едно сравнително високо за страната равнище на развитие**. За да стане ясен този извод трябва да се подчертае, че има редица области, при които разликите в ранговете по съставните индекси на индекса на човешкото развитие достигат до 15-20)¹²

2. Общинските индекси за човешко развитие подчертават друга особеност на област Велико Търново – **балансираното развитие на нейните общини**. 8 от общините в областта са отнесени към групата общини с високи стойности на индекса, като 7 от тях са сред групата на първите 15. С по-ниски стойности на индекса, които ги поставят във втората група общини, са само общините Стражица и Златарица. Подобна ситуация може да се наблюдава единствено в Габровска област, в която всички общини са отнесени към групата на общините с висок индекс, но с по-ниски стойности и съответно рангове от общините на Великотърновска област (12-то, 13-то, 21-во и 35-то място).

В резултат от това групиране на общините над 90% от населението на областта живее в общини с висок индекс на човешко развитие

Население в общините с различно ниво на индекса на човешко развитие

	Брой общини			Отн. дял от населението		
	Високо	Средно	Ниско	Високо	Средно	Ниско
Област В. Търново	8	2	0	92%	8%	0%
Северен Центр. район	16	14	10	71%	18%	11%
България	39	141	82	42%	45%	13%



3. Прегледът на отделните компоненти на индекса на човешкото развитие по общини показва, че **основните дефицити са свързани с икономическия му компонент** – индекса за БВП на 1 ж., отразяващ нивото на икономическо развитие и достъпа до икономически ресурси. Освен че е с най-ниски стойности, при този компонент се наблюдават и най-големите различия между отделните общини.

Общите изводи, които могат да се направят въз основа на разгледаните данни са:

- Област Велико Търново разполага с добри изходни предпоставки за балансирано и устойчиво териториално развитие.
- Основните акценти на стратегията за устойчиво

развитие трябва да бъдат насочени към преодоляване на дефицитите в икономическото развитие.

¹² Като по-характерни примери могат да се посочат области като Бургас (19), Стара Загора (14), Шумен (15), Добрич (22), Разград (18), Кърджали (25)

Прил. 30. Основни стъпки при осъществяване на SWOT-анализ

Разработването на SWOT-анализ на областта може да се представи като последователно отговаряне на следните въпроси

1. Кои са **позитивните характеристики на съвременното състояние**? (изответе общ списък)
 - а) Кои от тях са вътрешни/върху кои от тях можем да влияем? (запишете като силни страни)
 - б) Кои от тях са външни/върху кои от тях не можем да влияем? (запишете като възможности)
2. Кои са **негативните характеристики на съвременното състояние**? (изответе общ списък)
 - а) Кои от тях са вътрешни/върху кои от тях можем да влияем? (запишете като слаби страни)
 - б) Кои от тях са външни/върху кои от тях не можем да влияем? (запишете като заплахи)
3. Какви **промени очакваме в бъдеще**? (изответе общ списък на тенденциите)
 - а) Кои от тях са благоприятни за нас? (запишете като възможности)
 - б) Кои от тях са неблагоприятни за нас? (запишете като заплахи)

На този етап има попълнена предварителна матрица на SWOT-анализа.

4. Пълна ли е матрицата? (Проверете матрицата от гледна точка на нейната пълнота):
 - Отразени ли са всички важни силни и слаби страни, възможности и заплахи? Трябва ли да се добави нещо?
 - По-специално – отчетени ли са всички важни фактори и тенденции на външната среда, респ. възможностите и заплахите?
 - Има ли фактори/елементи, които изискват по-цялостна интерпретация (напр. които в едно отношение са силни, а в друго – слаби страни, в едно отношение са възможности – а в друго са заплахи пр.)?
5. Правилно ли са разположени твърденията в матрицата? (Проверете матрицата от гледна точка на разполагането на твърденията в отделните полета):
 - Правилно ли са разположени твърденията в отделните полета на матрицата?
 - Има ли възможности, които са по-скоро силни страни или цели/желания?
 - Има ли заплахи, които са по-скоро слаби страни или проблеми?
6. Правилно и конкретно ли са формулирани твърденията? (Проверете матрицата от гледна точка на формулирането на твърденията в отделните полета):
 - Пълна и ясна ли е формулировката на твърденията?
 - Твърденията показват ли достатъчно ясно в какво се изразяват силните и слабите страни, възможностите и заплахите?
 - Необходимо ли е допълнително поясняване (коментар) на твърденията?
7. Обосновани ли са твърденията? (Проверете обосноваването на твърденията):
 - Съответстват ли твърденията на детайлния (секторен) анализ?
 - Има ли твърдения, които се основават по-скоро на предположения и емоции (“местен патриотизъм”)?
 - Могат ли твърденията да бъдат обосновани с наличната информация от детайлния (секторен) анализ?
 - Направени ли са сравнения с други области и/или райони?
 - Необходима ли е допълнителна информация и анализ за да се подкрепят/обосноват твърденията в SWOT-анализа?

На този етап има:

- Проверена (но все още предварителна) матрица на SWOT-анализа
- Определени задачи за допълнително събиране на информация и анализ
- Допълнителен коментар на твърденията на SWOT-анализа (ако е подходящо)

8. Групирайте установените силни и слаби страни според възможните и необходимите действия и отразете резултатите в коментара:

- слабости, които са естествено или технически зададени и не могат да се променят, но които евентуално могат да бъдат компенсирани
- силни страни, които са застрашени и за чието запазване, трябва да се полагат грижи
- изменения и подобрения (в силните и слабите страни), които изискват значителни инвестиции (“твърди мерки”)
- изменения и подобрения (в силните и слабите страни), които изискват повече идеи, организация, координация, партньорство и пр., отколкото пари (“меки мерки”)

9. Потърсете връзката между полетата на матрицата на SWOT-анализа и отразете резултатите в коментара:

- достатъчно добре ли се използват силните страни на областта?
- какви ограничения създават слабите страни от гледна точка на използване на съществуващите възможности?
- как да се предотврати превръщането на идентифицираните слабости в бъдещи заплахи? Какво трябва да се направи за да се намали тяхното влияние?
- как възможностите да се превърнат в бъдещи силни страни и т.н.

На този етап има:

- Проверена и съгласувана (но все още предварителна) матрица на SWOT-анализа
- Определени задачи за допълнително събиране на информация и анализ
- Цялостен предварителен коментар на матрицата на SWOT-анализа (ако е подходящо)
- Готовност за формулиране на стратегия, приоритети и цели

10. Осъществете необходимите допълнителни проучвания и анализи и финализирайте резултатите

На този етап има:

- Окончателна матрица на SWOT-анализа
- Цялостен окончателен коментар на матрицата на SWOT-анализа (ако е подходящо)
- Готовност за формулиране на стратегия, приоритети и цели

Прил. 31. Работна среща за изготвяне на SWOT-анализ за областна стратегия за развитие

SWOT анализът обикновено се прави с група хора, които имат значителни познания за състоянието на обекта на анализ. Една **примерна работна среща** за разработване на SWOT-анализ може да изглежда приблизително по следния начин¹³:

1. **Формира се подходяща по размер и състав работна група** (10-15 души, представители на различни заинтересовани, необходими са познания за състоянието на обекта на анализ); в конкретния модел това могат да бъдат работните групи (за предварително обсъждане или изготвяне на секторен SWOT-анализ) и съвместно заседание на представители на всички работни групи (за консолидиране, синтезиране на резултатите, респ. изготвяне на цялостен SWOT-анализ на областта)

2. Определят се един или двама **фасилитатори** на срещата.

3. Всеки участник прави по-няколко (например 3) **предложения за силни и слаби страни, възможности и заплахи** (много е удобно всяко предложение да се записва на самозалепващо се листче, като се използват 4 цвята: например силни – син, слаби – бял, възможности – зелен, заплахи - червен); тази дейност може да се осъществи за около 30 мин.

Възможен подход е също участниците да се разделят в 4 групи и всяка от тях да работи по едно от полетата на SWOT-анализа.

На този етап може да се използват въпросите по т. 1-3 от Прил. 30.

4. **Фасилитаторите групират и обобщават предложенията** и записват типичната формулировка за всяка позиция (удобно е това да се прави на черна/бяла дъска или на голям лист хартия за флип-чарт); добро решение е съответните предложения да бъдат подредени по-броя им, т.е. най-напред се записват сходни предложения, направени от най-голям брой хора

5. **Всяка позиция (фактор) се коментира:**

- проверява се дали отразява действителността (напр. дали географското положение е наистина стратегическо? дали човешките ресурси са висококачествени и високообразовани? и т.н.)
- проверява се дали е на подходящото място (напр. дали не трябва да се премести в друго поле на матрицата)
- проверява се дали е формулирана точно и достатъчно изчерпателно
- определят се въпросите за допълнително проучване и нуждите от допълнително събиране на информация

На този етап може да се използват въпросите по т. 4-7 от Прил. 30.

6. Фасилитаторите обобщават резултатите, изготвят **предварителния проект за SWOT-анализ** и го изпращат на участниците или на техни представители (напр. ръководителите на работните групи) за допълнителен коментар

На този етап може да се използват отново въпросите по 4-7 от Прил. 30, както и въпросите по т. 8-9

7. **Финализиране на резултата** (след получаване на допълнителни коментари, осъществяване на допълнителни проучвания, евентуално публично обсъждане, сравняване с детайлните анализи на състоянието и т.н.)

Ако екипът за планиране реши, че това е подходящо, преди стъпка 6 (т.е. в същото заседание) или след нея може да се осъществи и **количествена оценка** на отделните фактори. Това предполага:

- да бъде изготвена форма за оценка – написана начисто матрица на SWOT-анализа, като се остави добре обозначено място за записване на количествената оценка за всеки фактор
- възприемане на подходяща единна скала за оценка и ясното ѝ представяне пред участниците (за да има единно разбиране и интерпретация), например от 1 до 5 или от 1 до 10, където 5 (10) е “много важен фактор”, а 1 – “маловажен фактор”

¹³ Не бива да се забравя, че това е само един от възможните подходи към подготовката, организацията и провеждането на работна среща за SWOT-анализ. На практика са възможни и други подходи в множество варианти.

Фиг. 16. Примерна форма за изготвяне на количествен SWOT анализ

Силни страни		Слаби страни	
Фактор	Оценка	Фактор	Оценка
1.		1.	
2.		2.	
...		...	
Възможности		Заплахи	
Фактор	Оценка	Фактор	Оценка
1.		1.	
2.		2.	
...		...	

В следващата фигура е представен пример за предварителната подготовка на работна среща за изготвяне на SWOT-анализ на община, използван при анализа за стратегията за устойчиво развитие на област Благоевград (2002) (в този случай преди общия анализ са изготвени анализи за всички общини в областта).

Фиг. 17. Организация на работна среща

План
 Цел: Обсъждане на съвременните проблеми и възможности за развитие на общината
 Време: 9.00 - 12,30 часа, дата
 Място: Подходяща зала за спокойна работа, може и извън сградата на общината
 Организация:
 Изпращане на покани до участниците (поне една седмица предварително) - вж. приложения проект
 При възможност - осигуряване на кафе, минерална вода
 Участници: 15-20 представители на общинската администрация и общинския съвет, деловите среди (по-специално на бизнес-асоциации ако има такива), представители на неправителствения сектор, други изявени личности
 Фасилитатори: група експерти на НЦТР (3)

Примерна показана за участие в работната среща

До г-н/г-жа

ПОКАНА

за участие в работна среща за обсъждане на проблемите и възможностите за развитие на община

.....

Уважаеми г-н/г-жо.....

Във връзка с разработването на стратегия за устойчиво развитие на област Благоевград, ще ни посети екип от външни консултанти, с който заедно ще обсъдим основните проблеми и възможности за развитие на нашата община.

Във връзка с това имам удоволствието да Ви поканя на работна среща с консултантския екип, на която ще бъдат обсъдени по-важните особености, проблеми и възможности на общината.

Срещата ще се проведе на април 2002 г., от 9.00 до 12,30 часа в

.....

За осигуряване на деловото протичане на срещата Ви моля да помислите предварително по следните въпроси:

- Какво прави нашата община различна от всички останали?
- Кой са трите най-силно изразени предимства на общината?
- Кой са трите най-големи недостатъка (слаби страни) на общината?
- Какви възможности виждате пред развитието на общината в бъдеще (посочете трите най-важни)?
- Какви са основните заплахи (рискове) пред развитието на общината (посочете трите най-важни)?
- Кой са трите най-важни проблема в общината в момента

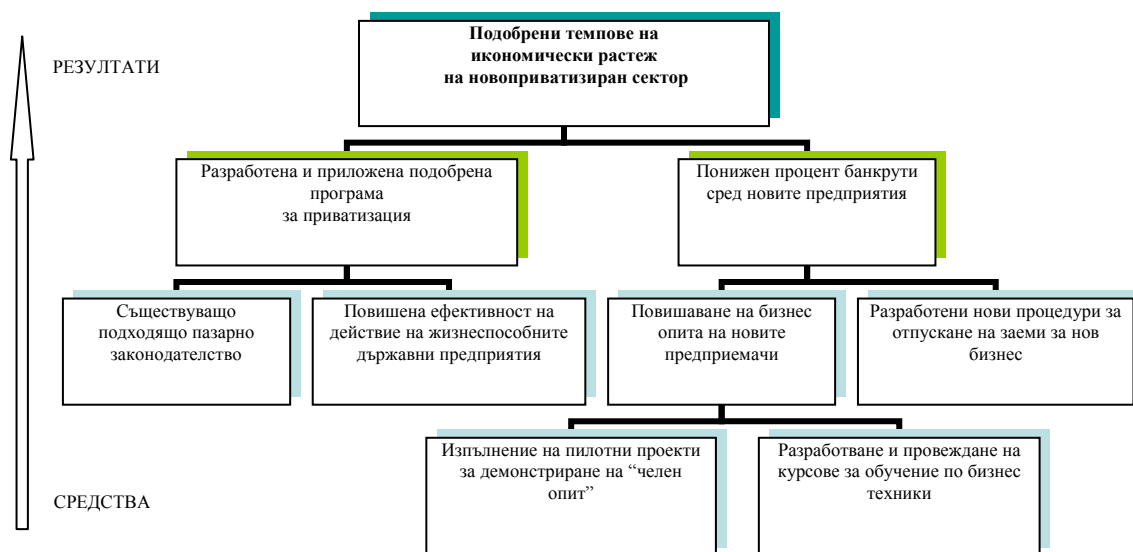
Моля да потвърдите участието си не по-късно от при г-н/г-жа от

(тел.)

Гр.
2002 г.

.....
 Кмет на община

Прил. 32. Пример за дърво на целите



Сравнете дървото на целите с дървото на проблемите в Прил. 28.

Прил. 33. Примерна форма за определяне на приоритети

Цели/проблеми	Заинтересувани						Оценка
	1	2	3	4	5	...	
Цел 1	√	√	√		√	√	√
Цел 2		√	√	√			√
Цел 3	√			√	√	√	√
Цел 4		√					
Цел 5	√						
Цел 6			√			√	
Цел 7					√		
Цел 8				√			

Прил. 35. Помощни матрици за разработване на план за действие

А. Помощна матрица за идентифициране и предварителна оценка на действията

1	ДЕЙСТВИЕ	КОЙ	ДО КОГА	РЕСУРСИ/РАЗХОДИ
	ПОСЛЕДСТВИЯ	КАК СЕ ИЗМЕРВА	СЪОТВЕТСТВА ЛИ НА:	
			Визия	
			Мисия	
			Цели (задачи)	
2	ДЕЙСТВИЕ	КОЙ	ДО КОГА	РЕСУРСИ/РАЗХОДИ
	ПОСЛЕДСТВИЯ	КАК СЕ ИЗМЕРВА	СЪОТВЕТСТВА ЛИ НА:	
			Визия	
			Мисия	
			Цели (задачи)	

Б. Темпорална матрица (план-график на дейностите)

Време	Месец (година) 1	Месец (година) 2	Месец (година) 3	Месец (година) 4
Действия				
Действие 1				
Действие 2				
Действие 3				
Действие 4				
Действие 5				

В. Матрица на източниците на финансиране

Дейност	Необходими средства	В т.ч. осигурени	Осигурени по източници				В т.ч. неосигурени	Неосигурени по вероятни източници			
			1	2	3	...		1	2	3	...
		Всичко					Всичко				

Г. Матрица на ресурсите

Действия	Ресурси				
	Финансови	Материални	Човешки	Информационни	Други
Действие 1	√	√		√	
Действие 2	√				
Действие 3		√	√	√	

Д. Матрица на отговорностите и ролите

Действия	Отговорности и роли по изпълнението			
	Организация/ позиция 1	Организация/ позиция 2	Организация/ позиция 3	Организация/ позиция 4
Действие 1	Отговаря	Изпълнява	Информират я	Консултират я
Действие 2	Отговаря	Информират я	Изпълнява	
Действие 3	Информират я	Изпълнява	Отговаря	
Действие 4	Консултират я	Консултират я	Изпълнява	Отговаря

Прил. 36. Въпроси за проверка на план за действие

- Уместен ли е планът за действие? Предвидени ли са дейностите, необходими за изпълнение на целите?
 - Има ли цели, за които не са предвидени действия?
 - Предвидените действия водят ли до постигане на целите?
 - Включени ли са “меки” действия (изискващи знания, идеи, организация, а не финансови ресурси)?
 - Обхванати ли са типичните (традиционни) общински дейности?
 - Каква е финансовата тежест на отделните цели? Тя отразява ли възприеманата важност и приоритетност на тези цели?
- Логичен и осъществим ли е графикът за изпълнение?
 - Определени ли са сроковете?
 - Логична ли е последователността на дейностите?
 - Реалистични ли са сроковете за изпълнение?
- Дейностите определени ли са от гледна точка на разходи и финансиране?
 - Известни ли са необходимите разходи?
 - Идентифицирани ли са източниците на финансиране?
 - Ясно ли е каква част от финансирането е сигурна и каква трябва да се търси?
 - Реалистично ли са планирани местните ресурси? Реалистично ли е привличането на предвидените външни ресурси?
- Определени ли са ролите и отговорностите?
 - Ясно ли е кой отговаря за всяка дейност?
 - Когато са включени повече заинтересовани – ясни ли са техните роли? Има ли предвидени конкретни разпоредби за организацията на изпълнението
- Може ли да бъде наблюдавано изпълнението
 - Определени ли са индикатори за изпълнението
- Това план за действие ли е или “списък от желания”?
 - Не са ли включени твърде много дейности? Направен ли е опит за тяхното редуциране (приоритизиране)?
 - Какъв е делът на финансирането от местни източници и на дейностите с местни отговорности за изпълнението?
 - Какво е съотношението между планираното финансиране от общинския бюджет и действителния (текущ, планиран) бюджет

Прил. 37. Въпроси за проверка на системата от цели

- Последователна ли е стратегията?
 - Има ли ясно формулирани цели? Те показват ли какво и в какъв срок трябва да се постигне? (какво, кога)
 - Обяснени ли са целите (защо, какви проблеми се решават, какво точно означава тази цел и т.н.)
 - Логична ли е йерархията от цели? Има ли ясни отношения цел-средство? Постигането на целите от по-ниското ниво необходимо ли е за и води ли до постигането на целта от по-високите нива?
 - Има ли допълване и синергия между целите?
 - Има ли конфликти между целите?
- Уместна ли е стратегията (целите)?
 - Целите съответстват ли на най-важните (най-големи, най-неотложни) нужди и проблеми?
 - Целите отразяват ли съществуващите силни страни и възможности?
 - Целите съобразени ли са (съответстват ли) на други планови документи?
- Реалистична ли е стратегията?
 - Постижими ли са целите, като се държи сметка и за наличните ресурси, както и за ресурсите, които могат да бъдат привлечени допълнително?
 - Ясно ли е какъв тип действия ще трябва да бъдат осъществени? Технически и правно осъществими ли са действията?
 - Приблизително какви ресурси ще бъдат необходими и доколко е вероятно те да бъдат осигурени?
 - Какво е равнището на концентрация по отношение на целите? Има ли ясни приоритети или те са просто "лист за пазаруване"?
- Приемлива ли е стратегията?
 - Приемлива ли е целта за всички заинтересовани? Има ли конфликти на интересите?
 - Стратегията (или отделна цел) ще получи ли необходимата обществена подкрепа за да бъде действително осъществена?
 - Приемливо ли е равнището на риск, което предполага осъществяването на стратегията?
- Какво е равнището на операционализиране?
 - Достатъчно конкретни ли са целите?
 - Квантифицирани ли са целите? Изразени ли са от гледна точка на качество, количество, време, място, целева група?

Прил. 38. Модел за структура на областна стратегия

1. **Резюме** - подпомага широкото разпространение на информацията за стратегията и подчертава основните моменти в нея.
2. **Въведение** – въвежда в стратегията и разглежда въпроси като:
 - общ контекст и причини за иницирането на разработването на стратегията
 - предназначение/функция на стратегията
 - характер и обхват на стратегията (напр. нова или ревизирана, широка или тясна/специализирана и т.н.)
 - кратко представяне на процеса на разработване (по-подробно описание може да се даде в приложение)
 - възприети принципи (напр. партньорство, устойчивост и др.)
3. **Обобщен анализ** – представя обобщена картина на съвременното състояние, въз основа на която се формулират целите. Може да се структурира по следния начин:
 - кратък профил на областта (положение, природа, население, икономика, пазар на труда, инфраструктура, местни ресурси за развитие – финансови, собственост, иновационен потенциал, основни актьори в развитието)
 - основни изводи от детайлния анализ по отношение на нуждите/проблемите и ресурсите и потенциалите за развитие
 - резултати от използване на специфични аналитични методи, напр. SWOT анализ
4. **Същинска стратегия** – визия, цели на развитието. Това е “ядрото” на плановия документ, което определя основните насоки на развитието (йерархията от цели) и е ориентир при разработването на конкретните действия. По-важните изисквания към този раздел са:
 - необходимост от единна (за стратегията) терминология за различните равнища на целите (напр. общи, специфични, оперативни)
 - реалистични, постижими цели
 - обосновани и обяснени цели (напр. какъв проблем се решава, какви действия са необходими)
 - количествено изразени цели
 - избягване на вътрешни конфликти/противоречивост на целите
5. **Организация на изпълнението** – описва по-подробно ролите, ангажиментите и организацията по изпълнението; може да бъде и част от плана за действие (ако има такъв)
6. **Мониторинг, оценка и актуализация** – осигурява обратна връзка за успеха/неуспеха и нуждата от промяна и трябва да включва:
 - индикатори за мониторинг и оценка (какво ще се наблюдава)
 - периодичност на мониторинга и оценката (кога ще се изготвят съответните доклади)
 - отговорности по осъществяване на мониторинга и оценката (кой отговаря) и компетенции за вземане на решения за промяна/актуализация на стратегията (напр. преразпределение на ресурсите, прекратяване на някои дейности,цялостно ревизиране на стратегията и пр.)
7. **План за действие** – (във варианта на областна стратегия на област Ямбол) – основа за изпълнението на стратегията и от практическа гледна точка – най-важната част от плановия документ. В идеалния случай съдържа информация за:
 - действията
 - разходите
 - наличното/осигурено и търсеното/неосигурено към момента финансиране, в т.ч. по източници
 - отговорностите за изпълнението (в т.ч. кой отговаря и кой участва)
 - индикаторите за изпълнение
 - равнището на приоритетност
8. **Приложения** – всяка допълнителна информация, която допълва, обосновава, обяснява и илюстрира основните части на стратегията, напр.
 - детайлно описание на процеса на планиране
 - детайлен анализ, подкрепящ изводите в обобщения анализ
 - статистически данни и др.

Прил. 39. Въпроси за проверка на завършената стратегия

Структурата и съдържанието на стратегията може да бъдат проверени със следния набор от въпроси:

- Праве ли разликата между етапите в процеса на работа и окончателната структура на документа!
- Съдържа ли стратегията всички необходими елементи (глави, раздели)? Липсва ли нещо важно?
- По-специално, тя показва ли процеса на разработване? Кой е бил включен? "Качествен" ли е процесът? Ясно ли е кой "притежава" стратегията? Това стратегия на администрацията ли е или на цялата общност?
- Налице ли е адекватно разбиране на ситуацията, на тенденциите и на основните движещи сили?
- Дали стратегията е последователна, уместна, реалистична?
- Осъществима ли е стратегията? Ще бъде ли тя "работещ" документ?
- Действията определени ли са от гледна точка на необходимите ресурси и източници на финансиране?
- Определени ли са отговорностите по изпълнение на дейностите? Създадена ли е организация за изпълнението?
- Създава ли стратегията основа за отчетност, прозрачност и гъвкавост?
- Как ще се измерва успехът? Включени ли са виждания за организацията на мониторинга и оценката?
- Разбираема ли е стратегията за основните заинтересовани страни и за широката общественост?
- Атрактивно ли е оформлението?

Прил. 40. Примерен График за провеждане на публични консултации

Продължителност	Събитие	Отговорник
30 мин. преди началото	Посрещане и Регистрация	Организатор
15 мин.	Откриване, обясняване на събитието, изброяване на основните точки за консултациите (въпроси, теми)	Областен у-л, Кмет или друг висш служител
35 мин.	Разчупване на леда по групи	Фасилитатори
10 мин.	Обяснение на главните точки, по които се търсят консултации. На всяка група се предоставя кратка информация (обърнете внимание, че информацията може да е различна за различните групи).	Докладчикът
50 мин.	Консултации по групи	Фасилитатори
20 мин.	Почивка (Докладчикът подготвя обобщение)	Докладчикът и фасилитаторите
10 мин.	Докладчикът представя обобщението	
30 мин.	Обща дискусия, след която докладчикът представя окончателното резюме	Докладчик
10 мин.	Организаторът благодари на участниците и обяснява следващите стъпки	Областен у-л, Кмет или друг висш служител
	Скромнен коктейл	Организатор

Прил. 41. Примерно задание: Задание за преглед (оценка) на общински стратегии

Задание за техническите експерти

Както е решено на срещата за планиране на основните експерти по проекта SMRC (18-19.2002), трябва да се осъществи преглед на всички стратегии от външни (технически) експерти за да се подобри качеството на стратегиите и същевременно да се развият знанията и уменията на местните участници в съответните области.

Ще бъдат осъществени два вида преглед (оценка) на общинските стратегии:

- 1) преглед на отделните части (раздели) от технически експерти в съответната област
- 2) общ преглед (оценка) от специалист по стратегическо планиране на местното развитие

Настоящото задание определя изискванията за преглед от техническите експерти, който ще се осъществи през февруари (за аналитичната част на стратегията) и, ако е необходимо, на по-късен етап (вкл. за стратегическата и програмната част).

От прегледа се очаква да доведе съответните раздели до завършената им форма и/или да даде конкретни препоръки за допълнителна работа, която трябва да се осъществи от местните работни групи.

От техническите експерти, осъществяващи прегледа, се изисква

- да оценят структурата, логиката и съдържанието на раздела и, ако е необходимо, да предложат конкретни промени
- да установят ключови въпроси, които не са разгледани или са разгледани неадекватно
- да идентифицират съществуващи повторения или противоречия и да предложат начина за тяхното отстраняване
- да идентифицират допълнителни източници на информация, респ. съответните индикатори и данни, които са необходими за съответния раздел на стратегията
- да предложат допълнителни илюстративни материали, ако са необходими (таблици, диаграми, карти)
- да коригират установени фактически грешки
- да оценят качеството на изводите и препоръките (напр. дали изводите произтичат от аналитичната информация, дали те са добре формулирани, има ли липсващи изводи и т.н.)
- да оценят връзките на раздела с другите раздели на стратегията и да предложат евентуални подобрения
- да предложат конкретни препоръки за допълнителната работа, която трябва да се осъществи от местната работна група

Текстът на стратегиите се представя на техническите експерти във формат Word. Всички конкретни корекции по текста се правят с Track Changes (в меню Tools).

Ако е поискано от общинските консултанти по проекта, техническите експерти трябва да посетят общините и да работят на място с местните работни групи в съответната област. Датите за посещенията се координират с общинските консултанти.

Общинските консултанти са както следва: