



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проучване и анализ на дейността на отговорните звена от администрацията и Консултативните съвети по въпросите на туризма

Съдържание

Използвани съкращения	1
Въведение.....	2
Проучване на основната дейност на КСВТ, вътрешни правила, участници, достъп до информация и до взетите решения	3
Община Берковица	5
Община Годеч	7
Наличие на обратна връзка на КСВТ и общинската администрация със заинтересованите лица.....	8
Гражданско участие в процесите на КСВТ и осигурена възможност за мониторинг на решенията и препоръките.....	9
Предложения за актуализиране на вътрешните правила на КСВТ	10
Препоръки за подобряване дейността на отговорните звена и предприемане на действия за повишаване на гражданското участие.....	11
Използвани документи.....	12

Използвани съкращения

КСВТ	Консултативен съвет по въпросите на туризма
ЗТ	Закон за туризма
МИГ	Сдружение „Местна инициативна група Берковица и Годеч“
СВОМР	Стратегия за водено от общностите местно развитие

Това проучване се извършва по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“ се осъществява с финансовата подкрепа на ОПДУ, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

Въведение

Проучване на дейността на отговорните звена от администрацията и Консултативен съвет по туризма се извършва по задание на Възложителя - Сдружение „МИГ - Берковица и Годеч“, в изпълнение на административен договор № BG05SFOP001-2.009-0131-C01/ 27.12.2018 г. по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 - „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“ съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.

Целта е да се изследва и опише дейността на общински администрации Берковица и Годеч и действащите Консултативни съвети по туризма към тях (основни дейности и отговорности, вътрешни правила на дейността, състав, публичност и прозрачност на дейността на КСТ). Оценен е достъпът до информация и участие на гражданското общество в дейността им. Като резултат се представя анализ, който се очаква да допринесе за формирането на адекватна и прозрачна местна политика за развитие на туризма чрез подобряване достъпа и информираността на гражданското общество за процесите за вземане на решения и изпълнение.

Основни задачи на проучването:

- Проучване на основната дейност на КСТ, вътрешни правила, участници, достъп до информация и други;
- Изследване на обратната връзка на КСТ и общинската администрация със заинтересованите страни;
- Анализирание на гражданското участие в процесите за мониторинг на дейността на КСТ и администрацията и идентифициране на сътрудничеството със заинтересованите страни при изготвяне и формиране на политики на местно ниво;
- Набелязване на препоръки за подобряване дейността на отговорните звена и предприемане на действия повишаване на гражданското участие.

Анализирана е предоставената официално информация от общинските администрации на Община Берковица и община Годеч и публично достъпната информация от интернет страниците на двете общини. В резултат е представен:

- Преглед /анализ/ на дейността на отговорните звена от администрацията и Консултативен съвет по туризма;
- Отправени са предложения за актуализиране на вътрешните правила на КСВТ;
- Изготвени са препоръки за подобряване участието на заинтересованите страни за управление и контрол на политиките за развитие на туризма, мерки за консултиране с партньорите и мерки за информация и публичност

Проучване на основната дейност на КСВТ, вътрешни правила, участници, достъп до информация и до взетите решения

Консултативните съвети по въпросите на туризма са органи на общинско ниво, които се формират от кмета на общината на основание чл. 13, ал. 1 от Закона за туризма в общини, на чиято територия има изградени и функциониращи места за настаняване.

Консултативните съвети се председателстват от кмета на общината или упълномощено от него длъжностно лице. Съгласно Закона за туризма, в състава на консултативния съвет по въпросите на туризма участват с равен брой представители на местната администрация и на национални, регионални или общински музеи, от една страна, и на туристическите сдружения, вписани в Националния туристически регистър, и други физически и юридически лица, които имат отношение към развитието на туризма, от друга страна. Броят и поименния състав на КСВТ се определят със заповед на кмета на общината, като редът и начинът на определяне на представители на членовете се посочват в правилник за организацията и дейността на КСВТ.

Съгласно Закона за туризма, Консултативният съвет по въпросите на туризма:

„1. обсъжда и дава предложения за програмата за развитие на туризма на територията на общината в съответствие с приоритетите на областната стратегия, маркетинговата стратегия на туристическия район и съобразно местните туристически ресурси и потребности и отчета за нейното изпълнение;

2. прави предложения до кмета на общината и дава становища по въпроси, свързани с развитието на туризма на територията на общината, включително за размера на туристическия данък и неговото разходване, и за членството на общината в съответната организация за управление на туристическия район“.

Програмата за развитие на туризма за всяка община се одобрява от Общинския съвет.

Съгласно разпоредбите на чл. 11, ал. 2, Програмата за развитие на туризма предвижда мероприятия за:

1. изграждане и поддържане на инфраструктурата, обслужваща туризма на територията на общината, включително местните пътища до туристически обекти;
2. изграждане и функциониране на туристически информационни центрове и организация на информационното обслужване на туристите;
3. изграждане и поддържане на туристически обекти, които са общинска собственост или за които правото за ползване и управление е предоставено на общината;
4. организиране на събития и мероприятия с местно и национално значение, които допринасят за развитието на туризма;
5. провеждане на проучвания, анализи и прогнози за развитието на туризма в общината;
6. реклама на туристическия продукт на общината, включително участие на туристически борси и изложения;
7. взаимодействие и членство на общината в туристически сдружения и в съответната организация за управление на туристическия район;
8. подобряване качеството на услугите, предлагани в общинските туристически обекти.

На територията на МИГ – общини Берковица и Годеч има създадени КСВТ, с което е спазена разпоредбата на чл. 13, ал. 1 от Закона за туризма. На територията на двете общини има функциониращи места за настаняване, регистрирани в Национален туристически регистър. В настоящото проучване разглеждаме дейността им за последните 3 години – 2016, 2017 и 2018 г.

Община Берковица

КСВТ е определен със Заповед № РД-15-109 от 10.02.2016 г. на кмета на Община Берковица, в която заповед е определен състав от 13 членове, председател, заместник-председател и секретар. В заповедта са определени следните функции на КСВТ:

- ✓ изработва и предлага на Общински съвет – Берковица Програма за развитие на туризма на територията на общината в съответствие с приоритетите на националната стратегия и съобразно местните туристически ресурси и потребности;
- ✓ прави предложения и дава становища по въпроси, които са от съществено значение за развитието на туризма на територията на общината, включително за размера на туристическия данък;
- ✓ съдейства за рекламиране и популяризиране на региона;
- ✓ обсъжда въпроси, свързани с изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура и привличането на инвестиции в туризма;
- ✓ обсъжда подготовката за активния туристически сезон и отчита резултатите от него;
- ✓ обсъжда въпроси и дава препоръки за подобряване защитата на потребителите на туристически услуги.

Съгласно утвърдените правила за работа на КСВТ, заседание се провежда най-малко веднъж на 6 месеца, както и по искане на най-малко една трета от членовете му.

Освен предвидените в ЗТ възможности за участие на граждани, в качеството им на заинтересовани страни в КСВТ, правилата за работа на Съвета предвиждат възможност за формиране на работни групи, които да разработват въпроси и проблеми, свързани с развитието на туризма или да представят становища и оценки по отделни направления в туристическите дейности. Това е допълнителна възможност за въвеждане на допълнително експертиза, предложения и участие на граждани и заинтересовани лица при вземане на конкретни решения, извън обичайната дейност на КСВТ.

Съгласно чл. 12 от Правилата, КСВТ периодично публикува информация за дейността си в печатни и други видове издания, а изявления може да прави Председателят на съвета или упълномощено от него лице.

Липсва конкретика в правилата къде се публикува информацията и къде се систематизира така, че реално да се проведе мониторинг на политиката за развитие на туризма.

Общински съвет Берковица е одобрил „Правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица¹“, които ясно дефинират какво е мониторинг, кой е субект и какво е обект на мониторинг, кой може да извършва мониторинг, но няма разписани конкретни модели и приложение на тази методика.

Съгласно правилата, „субекти на мониторинга на изпълнението на местните политики са:

- ✓ кмет на общината;
- ✓ общински съвет;
- ✓ представители на общинска администрация и съответните звена (отдели, дирекции) пряко отговорни за прилагането на оценяваната политика;
- ✓ представители на специализирани звена за извършване на вътрешен мониторинг и контрол на дейностите по изпълнение на местните политики за развитие;
- ✓ представители на местното население и структури на гражданското общество, бизнеса и др. в качеството им на заинтересовани страни;
- ✓ външни организации/оценители (когато провеждането на мониторинг и оценка на изпълнението се възлага на независими експертни екипи).

Мониторингът следва да дава изчерпателна информация относно субектите на мониторинга – органите/звената в съответната администрация, отговорни за организацията на процеса по наблюдение на изпълнението, както и ясно да дефинира конкретните отговорности, свързани с планирането, подготовката, събирането и анализ на информация и отчитането на предприетите мерки за наблюдение“.

Годишните програми за развитие на туризма в община Берковица редовно са отчитани пред КСВТ, както и са гласувани следващите такива с конкретни мерки, но не е

¹ „Правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица“, изготвени в изпълнение на договор за безвъзмездна финансова помощ между Община Берковица и Министерство на финансите, проект №13-13-117/2013, „Механизми за мониторинг, контрол и оценка при изпълнението на общински политики в Община Берковица“, финансиран по ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Това проучване се извършва по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“ се осъществява с финансовата подкрепа на ОПДУ, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

посочен изрично моделът за публична достъпност на информацията с оглед включване на по-широк кръг граждани в процесите. Няма обособена рубрика на интернет страницата на Община Берковица <http://www.berkovitsa.bg> за публикуване на отчетите за изпълнение на програмата за развитие на туризма, както и не е предвиден механизъм за публично обсъждане със заинтересованите страни.

Съгласно одобрените „Правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица“, са предвидени следните принципи:

„Процесът на провеждане на мониторинг и наблюдение на изпълнението на конкретни политики се реализира при спазването на следните основни принципи:

- ✓ всеобхватност на обектите на мониторинг;
- ✓ откритост и прозрачност;
- ✓ независимост и безпристрастност;
- ✓ взаимен контрол и информираност, координация в действията на субектите на вътрешния мониторинг;
- ✓ наличие на ясни правила и процедури за провеждане на мониторинг;
- ✓ партньорство и взаимодействие с всички заинтересовани страни“.

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

Община Годеч

КСВТ е определен със Заповед № 524 от 21.10.2016 г. на кмета на Община Годеч. Съставът на съвета е от 4 човека, двама представители на общинската администрация и двама от други организации. Правилникът за организацията и дейността на КСВТ е утвърден със Заповед № 525 от 21.10.2016 г. В заповедта са определени следните функции на КСВТ:

- ✓ изработва и предлага на Общински съвет – Годеч Програма за развитие на туризма на територията на общината в съответствие с приоритетите на националната стратегия и съобразно местните туристически ресурси и потребности;
- ✓ прави предложения и дава становища по въпроси, които са от съществено значение за развитието на туризма на територията на общината, включително за размера на туристическия данък;
- ✓ съдейства за рекламиране и популяризиране на региона;
- ✓ обсъжда въпроси, свързани с изграждането и поддържането на туристическата инфраструктура и привличането на инвестиции в туризма;
- ✓ обсъжда подготовката за активния туристически сезон и отчита резултатите от него;
- ✓ обсъжда въпроси и дава препоръки за подобряване защитата на потребителите на туристически услуги.

В правилата не е регламентирано честотата на заседанията на съвета, нито възможност за публичност и информация за взетите решения. Същите не е предвидено да се публикуват в местни медии или на интернет страницата на общината. Община Годеч няма разработени правила за мониторинг на местните политики и програми.

Наличие на обратна връзка на КСВТ и общинската администрация със заинтересованите лица

На територията на МИГ се реализират следните политики, които имат отношение към развитието на туризма:

- Стратегия за водено от общностите местно развитие за територията на общини Берковица и Годеч (2016 - 2023 г.);
- Годишни програми за развитие на туризма за общини Берковица и Годеч;
- Общински планове за развитие на общини Берковица и Годеч.

Участието на гражданското общество или на заинтересованите страни по дадена политика или програма не е регламентирано в нормативен акт, вътрешни правила или

други документи, свързани с планиране, реализиране и мониторинг на политики в Община Годеч.

На интернет страницата на двете общини няма форма за обратна връзка и предложения, както и няма регламентирана рубрика за обществени консултации. Има форма за контакти, без да е ясно кой обработва тази информация и какви са резултатите от това. Няма общодостъпен архив на дейността на КСВТ, на взетите решения и отправените препоръки и консултации към местната власт по въпросите на туризма. По този начин няма как заинтересовани страни или в по-широк обхват - гражданското общество да участва в процесите за формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч.

Гражданско участие в процесите на КСВТ и осигурена възможност за мониторинг на решенията и препоръките

Резултатите от мониторинг обичайно включват констатации, изводи и препоръки. Препоръките могат да бъдат използвани за подобряване на процеса на вземане на информирани решения и усъвършенстване на цялостния процес по прилагане на политиката.

Предвидени са предварителни условия за успешното провеждане на мониторинг в одобрените правила на община Берковица, както следва:

- ✓ „Определено е звеното/служителите от общината, ангажирани с процедурите за провеждане на мониторинг
- ✓ Всички служители от общинската администрация са запознати с правилата и процедурите за провеждане на мониторинг;
- ✓ Осъществен е контакт с местни НПО и други организации ангажирани с изпълнението на местни политики“.

Към момента тези предварителни условия не са въведени в дейността на общинска администрация Берковица, нито в КСВТ. В тази връзка настоящите препоръки продължават да имат само препоръчителен характер, без да е взет предвид от отговорните звена. Също така, процедурите за мониторинг и оценка включват следните основни стъпки, съгласно приетите „Правила и методики за мониторинг,

Това проучване се извършва по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“ се осъществява с финансовата подкрепа на ОПДУ, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица“:

- „определяне на отговорните лица/звена за набиране и обработка на информацията;
- определяне на това кой предоставя данни;
- изяснява се на заинтересованите страни как се предоставя информацията;
- предоставяне на информацията;
- обработка на информацията и извличане на данни.

За постигане целите на наблюдението (мониторинг) е нужно да се изгради система, която обхваща:

- източниците, начините и периодичността за събиране, обработка и анализиране на информация;
- индикаторите за наблюдение;
- органите за наблюдение, организацията и методите на тяхната работа;
- системата на докладване и осигуряване на информация и публичност“.

От стратегическия документ трябва да става ясно какви са задълженията, правата и отговорностите на органите, осъществяващи мониторинг и оценка на изпълнението, и по какъв начин заинтересованите страни ще бъдат включени в този процес.

Предложения за актуализиране на вътрешните правила на КСВТ

Вътрешните правила за дейността на КСВТ отговарят напълно на изискванията на ЗТ, като в тях е описана основната дейност на съвета, членовете и условията за свикване на заседание. Не е описана процедура за публикуване на решенията и за провеждане на обществени консултации по важни въпроси, при необходимост. **Публикуването на дневния ред, на взетите решения и отправените предложения от членовете на КСВТ ще даде възможност на широк кръг заинтересовани страни, които не са представени в КСВТ, да участват с предложения, както и да бъдат информирани за взетите решения.**

Създаването на рубрика на интернет страницата на Община Берковица и Община Годеч, в която да бъдат публикувани поканите за предстоящите заседания на

Това проучване се извършва по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“ се осъществява с финансовата подкрепа на ОПДУ, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

КСВТ, протоколите от проведените срещи, взетите решения и обсъждани материали ще даде възможност на заинтересованите страни да бъдат информирани и при възможност да дават препоръки и предложения, които също да бъдат разглеждани от КСВТ. Препоръчително е да се създаде форма за обратна връзка в тази рубрика, като във вътрешните правила за дейността на КСВТ да се предвиди ангажимент на председателя и секретаря да обобщават постъпилите предложения и коментари и да ги представят на следващото заседание, като това се включи като точка в дневния ред.

Препоръки за подобряване дейността на отговорните звена и предприемане на действия за повишаване на гражданското участие

Участието на гражданското общество в процесите на планиране, изпълнение и мониторинг на политики е засегнато бегло в документите, регламентиращи политиката за развитие на туризъм в Община Берковица, и въобще не е засегнато в документите на Община Годеч.

В одобрените Правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица е записано **„При мониторинг на изпълнението на политики е предвидена възможност да се изгражда отделна структурирана база данни, където да се въвежда информацията от изпълнението на конкретната политика. Друга възможност е да се добавя и адаптира информация, към вече съществуващия масив, като информацията от базата данни следва да е съобразено със структурата на плановия документ“**.

С оглед на констатациите за дейността на отговорните лица от администрацията и КСВТ, наличната информация, достъпна до широката общественост, и липсата на регламентиран модел за гражданско участие в политиките, изпълнението на препоръките в одобрените Правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица остават валидни както за Община Берковица, така и за Община Годеч.

Необходимо е да се създаде модел за участие на заинтересованите страни в процесите на планиране, изпълнение и мониторинг на политики, който да

Това проучване се извършва по проект № BG05SFOP001-2.009-0131 „Повишаване на гражданското участие в процесите на формулиране, управление и мониторинг на местната политика за развитие на туризма на територията на общини Берковица и Годеч“ се осъществява с финансовата подкрепа на ОПДУ, съфинансирана от ЕС чрез ЕСФ

включва от една страна ясно регламентирани правила за участие на гражданското общество и от друга - отговорни лица от страна на администрацията с конкретни ангажименти за отразяване на предложенията. Този модел задължително трябва да бъде свързан с приложение на информационните технологии и провеждане на годишни обществени събития.

Използвани документи

Заповед № 524 от 21.10.2016 г. за създаване на Консултативен съвет по въпросите на туризма в Община Годеч

Правилник за организация на дейността на КСВТ в Община Годеч

Протокол № 1 от 21.10.2016 г. от КСВТ в Община Годеч

Протокол № 1 от 02.04.2018 г. от КСВТ в Община Годеч

Заповед № РД-15-109 от 10.02.2016 г. за изменение на Заповед № РД-15-027 от 20.01.2015 г. за създаване на Консултативен съвет по въпросите на туризма в Община Берковица

Протокол № 1 от 17.02.2016 г. от КСВТ в Община Берковица

Протокол № 2 от 22.06.2016 г. от КСВТ в Община Берковица

Протокол № 1 от 28.12.2017 г. от КСВТ в Община Берковица

Протокол № 1 от 28.12.2017 г. от КСВТ в Община Берковица

Протокол № 1 от 12.01.2018 г. от КСВТ в Община Берковица

Заповед № РД-15-049 от 01.02.2019 г. за изменение на Заповед № РД-15-109 от 10.02.2016 г. за създаване на Консултативен съвет по въпросите на туризма в Община Берковица

Протокол № 1 от 12.02.2019 г. от КСВТ в Община Берковица

„Правила и методики за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на конкретни политики от общинска администрация Берковица“, изготвени в изпълнение на договор за безвъзмездна финансова помощ между Община Берковица и Министерство на финансите, проект №13-13-117/2013, „Механизми за мониторинг, контрол и оценка при изпълнението на общински политики в Община Берковица“, финансиран по ОП „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд