

ЯЗОН ООД
гр. Добрич, ул. „Независимост” 14, тел. / факс 058 603 457

ДОКЛАД

МЕЖДИННА ОЦЕНКА

НА

ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ

НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007-2013 Г.

Изготвен от екип на „Язон” ООД , гр. Добрич

Март 2011 г.

Съдържание

	Стр.
1. Въведение	4
2. Методика- описание на използвания при оценката подход и описание на извършените изследвания, както и на източниците на данни и информация	7
3. Основни компоненти на оценката	13
3.1. Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на общината	13
3.2. Оценка на изпълнението на ОПР	13
3.3. Оценка на стратегията на ОПР	16
3.4. Оценка на координацията на ОПР	17
4. Заключение	22
5. Препоръки	23
6. Приложения	25

**Междинна оценка за изпълнение на
ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.**

Използвани съкращения

ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на Структурните инструменти на ЕС в България
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МО	Междинна оценка
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройство
МСП	Малки и средни предприятия
НПО	Неправителствени организации
НСРР	Национална стратегия за регионално развитие
НСИ	Национален статистически институт
ОБ	Общински бюджет
ОП	Оперативни програми
ОПК	Оперативна програма „Конкурентноспособност”
ОПР	Общински план за развитие
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие”
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ОСР	Областна стратегия за развитие
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РПР	Регионален план за развитие
СКФ	Структурни и Кохезионен фонд
SWOT – анализ	Анализ на силни и слаби страни, възможности и заплахи
УО	Управляващ орган

1. Въведение

Периодът 2007-2013 г. е първата седемгодишна времева рамка, в която в България като страна – членка на Европейския съюз се прилага на национално, регионално и местно ниво европейската политика за регионално развитие. Нейната нормативна основа е Законът за регионално развитие.

Общинският план за развитие на община Добричка представлява стратегически документ за развитие на Община Добричка, обхваща периода 2007 - 2013 г. и е разработен на основание чл. 14 от Закона за регионалното развитие. Планът определя стратегията за развитие на общината в посочения период, съдържа средносрочните цели и приоритетите за развитието на общината, както и финансовите ресурси за реализация на проектите за този период.

Съгласно ЗРР (чл. 30, 31) стратегическите планове подлежат на наблюдение и оценка с оглед постигане на ефективност и ефикасност на планирането, програмирането, управлението и ресурсното осигуряване на развитието. Чл. 33 на ЗРР регламентира извършването на междинна оценка не по-късно от 4 години от началото на периода на действие на стратегическите планове, и в частност на Общинския план за развитие. Съгласно чл. 33 ал. 2 на ЗРР Междинната оценка включва:

1. оценка на първоначалните резултати от изпълнението;
2. оценка на степента на постигане на съответните цели;
3. оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
4. изводи и препоръки за актуализация на съответния документ.

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на договор за услуга, сключен между Община Добричка и „Язон” ООД за „Изготвяне на Междинна оценка на Общинския план за развитие на община Добричка” .

В обхвата на Междинната оценка на ОПР влизат оценка на изпълнението, релевантност на стратегията и капацитет за координация.

Целите на тази оценка са да подпомогне управлението и наблюдението на ОПР. Фокусирана е върху аналитичен преглед и сравнителен анализ на резултатите и въздействието от прилагането на ОПР на Община Добричка с оглед отразяване на настъпилите социално-икономически промени на местно, регионално и национално ниво, както и на реформата на кохезионната/регионалната политика на ЕС и

първоначалните ефекти от прилагането на оперативните програми за България с европейско съфинансиране за периода след 2007 г.

Основни изводи и препоръки:

- Общинският план за развитие е ефективен управленски инструмент, чрез който се извършва планирането и изпълнението на приоритетите, които си е поставила община Добричка за периода 2007-2013 г.
- Приоритетите на ОПР са имплементирани в Програмата за управление на община Добричка за срока на мандат 2007-2011 г. По този начин органите на местното самоуправление на Община Добричка се ангажирани с изпълнението на ОПР и съответно с прилагането на политиката за регионално развитие. Съгласно ЗМСМА Кметът отчита изпълнението на Програмата за управление пред Общински съвет, като по този начин индиректно се отчита и изпълнението на ОПР.
- Първоначалните резултати от изпълнението на ОПР показват съществен напредък на Община Добричка в реализиране на Приоритет 3, насочен към устойчиво развитие на селата и подобряване качеството на живот на хората от общината. Резултатите от реализираните проекти водят до постигане на целите на ОПР. Проектите, по които се работи, са изцяло финансирани с безвъзмездни средства, което свидетелства за умело използване на възможностите, предоставяни от оперативните програми, както и за висока ефективност и ефикасност в изпълнение на целите
- По Приоритет 1 земеделският бизнес допринася с активността си към ПРСР за постигане на конкурентноспособно модерно земеделие. Необходимо е активизиране на проектната готовност и партньорствата в изпълнение на приоритети 2 и 4.
- Публичните средства са насочват към решаване на съществени нужди и проблеми.
- ОПР на Община Добричка, разработен през 2005 г., се реализира при променени условия. Основните проблеми и нужди на хората от общината се запазват, някои от тях се задълбочават.
- Приоритетите на ОПР са приемливи, актуални към днешна дата и не са загубили своята значимост. Относителната им тежест се запазва. Визията, целите и

приоритетите на ОПР са съотносими с тези на ОСР на област Добрич и на РПР на Североизточен район. Новата европейската политика за регионално развитие поставя променени цели и предизвикателства, които ще се реализират и на местно ниво.

- Общинският план за развитие следва да бъде актуализиран в контекста на новите стратегически насоки на ЕС в областта на регионалната политика за периода след 2007 г., включително като се има предвид новата европейска стратегия „Европа 2020” и Национална концепция за програмиране на развитието през следващия програмен период 2014-2020 г. Оптимизирането на неговата структура и съдържание включва съответствия с :
 - новото национално законодателство за регионалното развитие от 2008 г.,
 - актуализираните стратегически документи от по-високо ниво,
 - стратегическото ниво на съответните оперативни програми, по които община Добричка е бенефициент,
 - промените, настъпили в социално-икономическото развитие на община Добричка,при спазване на *„Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие – 2009 г. на МРРБ”* и с акцент върху прилагането на принципа на устойчиво интегрирано развитие, иновациите и интеграцията на глобалните проблеми по опазването на околната среда.
- За отчитане напредъка в изпълнението на ОПР се препоръчват годишни прегледи, при които да се отразяват резултатите чрез количествени и качествени индикатори, посочени в ОПР и допълнително разработени за целите на мониторинга.
- Процесът по укрепването на административния и експертния капацитет за планиране, наблюдение и координиране на ОПР в партньорство с бизнеса и НПО е от съществено значение за реализирането на политиката за регионално развитие на територията на Община Добричка и за привличането на безвъзмездни средства от източници, алтернативни на общинския бюджет.

2. Методика - описание на използвания при оценката подход и описание на извършените изследвания, както и на източниците на данни и информация

При избора на методи за осъществяването на оценката бяха използвани Насоките на Европейската комисия, описани в Инструмент за оценка на социално-икономическото развитие EVALSED и Работен документ на ЕК № 5 „Индикативни насоки върху методите за оценка: оценка по време на програмния период”.

МО насочва вниманието си върху изпълнението и подобряването на качеството на планирането. Фокусът върху **изпълнението** се постига чрез оценка на ефикасността и ефективността, докато фокусът върху **подобряването на качеството** и съотносимостта на планирането се постига чрез:

- a. актуален преглед на изпълнението на ОПР;
- b. изследване на промените в контекста на плана за развитие;
- c. извършване на необходимите промени, за да се максимизира въздействието на ОПР.

Основната функция на МО е препрограмирането - промяната на плановия документ въз основа на оценката на първите резултати от неговото изпълнение, подобряване на самия план и на отделни негови части. МО има ограничени възможности за оценка на въздействията, тъй като не само има изместване на проявлението на въздействията във времето, но и самата интервенция не е приключила. Затова екипът си постави за цел изготвянето на ясен документ с изводи и препоръки за актуализация на ОПР с оглед на оставащото време за неговата реализация.

Методологията на междинната оценка се основава на структуриран и систематичен подход при събиране, анализиране и представяне на информацията и може да бъде обобщена по следния начин:

1. Избор на логика на интервенцията;
2. Разработване на оценителна методика;
3. Събиране и оценка на първоначални данни;
4. Събиране на подробна информация посредством анкетиране и фокус – групи;
5. Оценка на основните количествени и качествени данни.

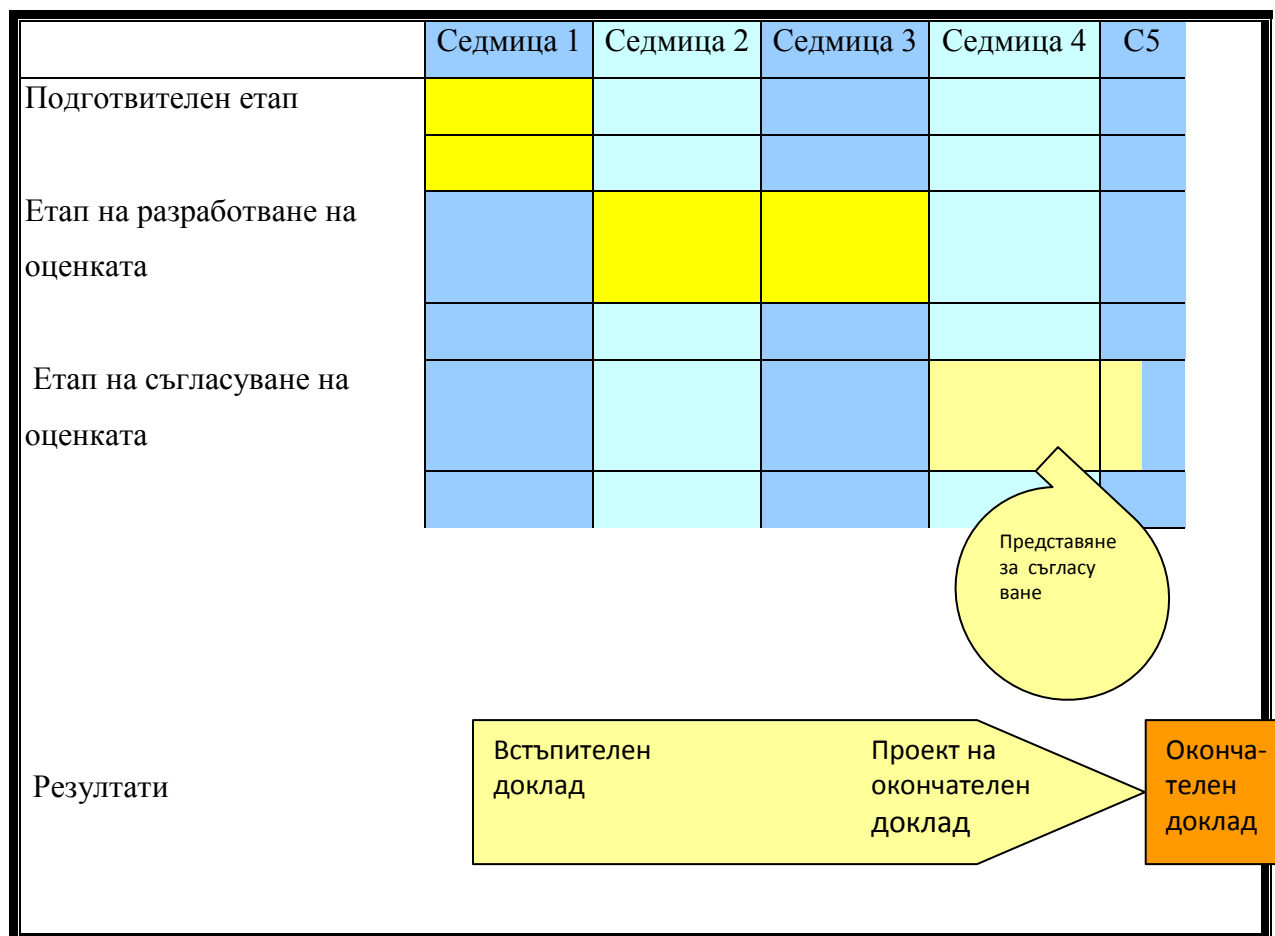
След възлагане на дейността беше определена първичната информация, която е необходима да бъде събрана и, в последствие, анализирана. Дейността включваше преглед на документацията по поръчката и оценка на наличната информация. В тази фаза се извърши определяне на обхвата и ограниченията на МО на ОПР. В края на фазата се изготви встъпителен доклад, който беше представен на Възложителя за одобрение. Този встъпителен доклад специфицира работната програма за изготвяне на междинната оценка и детайлизира методически и емпирични подходи при подготовката и.

При изготвянето на МО се приложи подход на комбиниране на външна експертна оценка и консултиране със заинтересованите страни – администрация, социално-икономически партньори, общински съветници, кметове на населени места.

Методите на изпълнение на МО бяха:

- Работа на терен – анкетиране, интервюиране, срещи и консултации, фокус-група:
 - Анкетиране на кметовете на изборна длъжност в общината, служители и общински съветници, директно ангажирани в планирането и изпълнението на ОПР.
 - Фокус – група с представители на общинска администрация, кметове на населени места и представители на заинтересованите страни за обсъждане на ефективността и ефикасността, за постиженията и резултатите от досегашното действие на ОПР.
 - Консултация с представители на Постоянна комисия „Регионална политика, евроинтеграция и международно сътрудничество” за създадената система за изпълнение, наблюдение и контрол върху ОПР и за координация при изпълнение на целите на ОПР.
- Работа с документи – подбор, съпоставяне, анализ, оценка и екстраполация, синтез:
 - Документална оценка на изпълнението на ОПР и преглед на всички съпътстващи документи на Община Добричка, които съвместно с ОПР допринасят за изпълнението на ОПР;
 - Анализ на средата, преглед и оценка на първоначалните резултати от изпълнението на ОПР, оценка на изпълнението на целите и оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси.

Фигура 1: Преглед на методическия подход и работната програма



Критерии за междинна оценка за изпълнението на ОПР

Методическият инструментариум на междинната оценка включва използването на определени критерии за оценка, които характеризират потенциала за реализация и качеството на резултатите при изпълнението на Общински план за развитие на Община Добричка 2007 – 2013 г.:

- Стратегическо съответствие и хармонизация с целите и приоритетите на политиката за регионално и местно развитие за текущия планов и програмен период;
- Нормативно съответствие с принципите, правилата и стандартите за планиране на регионалното развитие, залегнали в националното законодателство за регионалното развитие;
- Отразяване и влияние върху състоянието и промените в социално-икономическия профил на общината за наблюдавания период след 2007 г.;

**Междинна оценка за изпълнение на
ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.**

- Постигнати резултати, въздействие и цялостна ефективност на досегашното изпълнение на ОПР;
- Ефективно и ефикасно използване на ресурсите за развитие на територията на общината;
- Политическа и социална ангажираност, административен и институционален капацитет за прилагане на политиката за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие;
- Устойчивост на постигнатите желани ефекти – ще продължат ли те да съществуват и отвъд времевия хоризонт на ОПР.

Междинната оценка обхваща времевия период 2007 - 2010 г., като анализите, констатациите и експертните преценки се отнасят до тенденции или ключови и характерни за периода факти и данни, без да се достига до детайли по години или по отделни компоненти на икономическите, социалните и екологичните сектори.

Основните индикатори за наблюдение на ОПР, определени в самия план за развитие, не осигуряват достатъчна база за изготвяне на Междинна оценка, затова съгласно техническото задание, междинната оценка е направена въз основа на предварително дефинирани критерии за оценка на изпълнението на ОПР, които определят качеството и степента на изпълнение на целите и приоритетите.

Използвани са описателни формулировки като рамкови качествени критерии за описание на напредъка по отношение на изпълнението на целите и приоритетите на Общинския план за развитие, така както са определени в ОПР, в контекста на целите и приоритетите на националната и европейската политика за сближаване.

Критерий за оценка	Определение
Обоснованост / съответствие и съгласуваност/	Целите на ОПР съответстват ли на установените силни/ слаби страни и проблеми на общината?
Ефективност	Постигнатите резултати водят ли до изпълнение на поставените цели?
Ефикасност	Съответстват ли вложените материални, човешки и финансови ресурси на постигнатите резултати?
Полезност	Постигнатите резултати и вложените ресурси отговарят ли на поставените цели?

**Междинна оценка за изпълнение на
ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.**

Устойчивост	Въздействието на постигнатите резултати стабилно ли е във времето?
-------------	--

При подготовката на междинната оценка беше събрана информация, която характеризира качеството на изпълнение на целите и приоритетите на ОПР. Междинната оценка дава отговор на следните основни въпроси:

Въпрос	Критерии
До каква степен целите, специфичните цели и резултатите, записани в проектните предложения на Община Добричка, съответстват на тези, определени в ОПР?	Наличие на ефективни механизми за координация и съгласуване
Ефективна ли е институционалната организация за развитие на местно ниво?	Наличие на взаимосвързаност и позоваване
Ефективна ли е ролята на всеки от участниците в процеса на планиране, изпълнение и мониторинг на развитието на местно ниво?	Наличие на правомощия Наличие на правила и ресурси
Как е организиран информационният обмен във връзка с изпълнението на ОПР?	Наличие на ефективни системи, правила и процедури
До каква степен механизмите за събиране на данни подкрепят мониторинга на ОПР?	Наличие на база данни / проверими данни

По време на междинната оценка не бяха срещнати трудности в процеса на работа, като Възложителят и неговите представители оказаха пълна подкрепа за осигуряване на необходимата информация и документи, касаещи предмета на оценката. Представители на Комисията за регионално развитие, кметовете на населени места и общинска администрация отговориха на предоставената анкетна карта и участваха във проведените фокус – групи за консултации с оглед изготвянето на междинната оценка на ОПР.

До известна степен трудност за самата оценка представлява липсата на система от измерими индикатори за изпълнение на ОПР, което е и една от препоръките в настоящия доклад.

Основните източници на информация за МО на ОПР включват:

- ◆ Общински план за развитие /ОПР/ на Община Добричка (2007 – 2013 г.);
- ◆ Бюджети на община Добричка;
- ◆ Секторни стратегии и програми на общината;
- ◆ Отчетни документи на Община Добричка, предоставени за изготвяне на МО на ОСР на Област Добрич;
- ◆ Отчети за изпълнение на Програмата за управление на община Добричка за срока на мандат 2007-2011 г.
- ◆ Актуални стратегически документи от по-високи нива:
- ◆ Стратегия „Европа 2020”
- ◆ Официалните страници на УО на оперативните програми
- ◆ Текуща статистика на НСИ
- ◆ Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие - 2009 година;
- ◆ Концепция за програмиране на развитието на Р България, приета от Съвета за развитие към МС, 8 юли 2010 г.
- ◆ Информационна система за управление и наблюдение на Структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН).
- ◆ Официалната страница на Европейския съюз

3. Основни компоненти на оценката

3.1. Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на общината;

На етапа на разработването на общинския план за развитие не е извършена предварителна (ex-ante) оценка на неговото съответствие, въздействие и приложимост и до момента ОПР не е оценяван от гледна точка на изпълнение.

3.2. Оценка на изпълнението на ОПР:

Общинският план за развитие на Община Добричка е приет от Общински съвет през 2005 г. Той обхваща периода 2007-2013 г. Визията за развитие на общината за този период е *“Община Добричка – жизнена селска среда с конкурентно земеделие, устойчива икономика, еколого-съобразно, пълноценно стопанисване на природните и културни ресурси и постигнато по-добро качество на живот в центъра на Добруджа.”* По мнение на анкетиранияте визията е актуална и към настоящия момент.

ОПР съдържа 4 приоритета:

Приоритет 1 - Постигане на конкурентноспособно модерно земеделие и местна хранително-вкусова промишленост, създаваща висококачествени крайни продукти с висока добавена стойност, рентабилност и Европейско качество.

Приоритет 2 – Опазване на околната среда и пълноценно стопанисване на природните ресурси и земята в съответствие с принципите на устойчивост.

Приоритет 3 – Устойчиво развитие на селата на територията на Община Добричка чрез подобряване на инфраструктурата, услугите и създаване на заетост.

Приоритет 4 – Развитие на селските райони с участието на местните общности и тяхната мобилизация за европейско териториално сближаване, задълбочаване на партньорството и добросъседството.

Всеки приоритет съдържа цели, мерки и дейности. Към всяка приоритетна цел има посочени индикатори, с които става измерването на постигнатия напредък в изпълнението на ОПР.

На база досегашното изпълнение на ОПР, както и прогнози в средносрочен план може да се оцени, че планираните приоритети са значими и към настоящия момент. На такова мнение са анкетиранияте и участниците в проведената фокус – група и консултациите. С най-голяма относителна тежест те посочват Приоритет 3, като водещи в рамките на приоритета са: инфраструктура с 14 %, здравеопазване - с 10 % и социално

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

подпомагане с 8 % . Следва Приоритет 1 – икономическо развитие и земеделие с 16 % и Приоритет 2 – околна среда с 8 % .

Оценката на значимостта на приоритите за развитието на общината съвпада с действията на администрацията, бизнеса и структурите на гражданското общество за решаването на основните проблеми на територията.

Оценявайки ефективността и ефикасността на използваните ресурси, беше направен анализ на вложените финансовите средства, разпределени по приоритети, доколкото такава информация съществува.

Разработката на ОПР предвижда най-голям ресурс за Приоритет 1 и това като тенденция се отчита и от Междинната оценка. Не могат да бъдат посочени конкретни стойности на този етап поради липсата на ефективно работеща система от индикатори за измерване на резултатите от ОПР, но съгласно отчета за изпълнението на мерки от ПРСР, е видно, че земеделският бизнес на територията на Област Добрич, и в частност Община Добричка привлича значителен ресурс за модернизиране на земеделските стопанства.

Приоритет 3 е насочен към подобряване на качеството на живот на територията на Община Добричка. Съгласно отчет на Община Добричка, представен пред Областен управител към края на 2010 г., средствата за подобряване на инженерната инфраструктура и рехабилитацията на уличната мрежа възлизат на 4 210 936 лв. В сравнение с планираните 3 800 000 лв (до 2010 г.) се отчита преизпълнение от 10 %, което представлява добър темп и адекватно планиране и управление на ресурсите.

В същия приоритет са привлечени от ОП „Регионално развитие” 5 431 725 лв, с които е подобрена МТБ на читалища, детски градини и училище. Отчита се добра усвояемост на безвъзмездните средства и добро управление на проектите, видно от информацията, изнесена в Информационната система за управление и наблюдение на Структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН).

Логиката на интервенции по Приоритет 3 е продължена от Община Добричка с три проекта по ОП „Развитие на човешките ресурси”, насочени към предоставяне на услуги към хора в неравностойно положение – възрастни и млади. По тази програма са привлечени безвъзмездни средства в размер на 441 701 лв.

Тематичната насоченост на проектите показва, че общината полага усилия за подобряване на физическата среда и облекчаване условията за живот на най-уязвимите и балансирано управлява средствата за постигане на целите на Приоритет 3.

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

Към момента на Междинната оценка Община Добричка е създавала необходимите предпоставки за ефективно реализиране на целите, предвидени по Приоритет 4, като е съучредител и основен двигател на Местна инициативна група, подавала проект за реализиране на Стратегия за местно развитие към МЗХ в размер на около 2 000 000 евро, както и по ОП „Трансгранично сътрудничество Румъния – България 2007 – 2013 г.”

Напредък се отчита и по Приоритет 2 с 77,96 % от населението, включено в система за събиране на битови отпадъци, изградена система за навременно оповестяване при резки климатични промени и природни бедствия.

Ефективността на резултатите от работата по изпълнение на ОПР беше оценена от участниците във фокус-групата и от анкетираните, отчитат се положителните промени, настъпили в населените места, видно от Приложение 10.

Обща слабост на изпълнението на ОПР е липсата на надеждна система за отчитане на дейностите, извършени на територията на общината от партньорите в лицето на общината, бизнеса и структурите на гражданското общество. Това може да се проследи в Приложение 9, в което на базата на предоставена от общинска администрация и от ИСУН информация, беше направено измерване на постигнатите резултати. От общо 139 индикатора, които следва да бъдат измервани ежегодно, обща информация за 4-я годишен период има за 28 индикатора, и годишна – за 20.

В рамките на извършване на Междинна оценка на ОПР на Община Добричка експертите разработиха Матрица за измерване на годишния напредък на изпълнението му (Приложение 7). Използването ѝ ще стандартизира процеса на наблюдение на ОПР. Беше разработена и допълнителна система от индикатори, съотносими към индикаторите на Националната стратегия за регионално развитие и на европейските (Приложение 8), включването на които в ОПР е желателно с оглед релевантност със стратегическите документи от по-висок ред.

За отчитане напредъка в изпълнението на ОПР се препоръчват годишни прегледи, при които да се отразяват резултатите чрез количествени и качествени индикатори, посочени в ОПР и допълнително разработени за целите на мониторинга. Ежегодното наблюдение на изпълнението на ОПР ще позволи обективна оценка на това изпълнение, на ефективността на интервенциите и на ефикасността на вложените средства.

3.3. Оценка на стратегията на ОПР:

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

ОПР на Община Добричка, разработен през 2005 г., се реализира при променени условия. От 2007 г. България е страна – членка на ЕС и реализира кохезионната политика на Съюза. В страната действа нова институционална рамка, чрез която се управляват процеси по усвояване на СКФ, променено е законодателството, което представлява нормативна основа за изпълнение на ОПР.

Уместността на стратегическата част на ОПР към днешна дата беше тествана от гледна точка на:

1. Съответствие на SWOT анализа, целите и приоритетите на ОПР на потенциала, основните проблеми и нуждите на хората от общината

Видно от Приложение 10, анкетираните по време на изготвяне на МО считат, че визията, приоритетите на ОПР и силните страни на общината са приемливи, актуални и към днешна дата и не са загубили своята значимост. Съществува необходимост от актуализиране на SWOT - анализа, което беше направено в рамките на МО. Бяха анализирани социално-икономическите тенденции и мненията на заинтересованите страни, и разработен актуализиран вариант на „Силните” и „Слаби” страни на Община Добричка. (Приложение 11).

2. Съответствие на ОПР на планове и политики от по-високо ниво

В стратегически аспект ОПР следва да отчете промените в европейското и националното законодателство и стратегическите насоки за развитие на общността, настъпили след приемането им през 2005 г. В Приложение 2 е видна съотносимостта на целите и приоритетите на ОПР както спрямо националните, така и спрямо тези на ЕС. Прави впечатление, че темата за иновациите става все по-актуална в европейски и национален мащаб, и евентуална актуализация на ОПР може да бъде потърсена в тази насока. В Приложение 3 е представена съотносимостта на визията, целите и приоритетите на ОПР и тези на ОСР на област Добрич и на РПР на Североизточен район.

При разработване на програма за изпълнение на ОПР до края на 2013 г. е препоръчително да се работи с актуализираните варианти на документите от по-високо ниво, за да се постигне съгласуваност с техните цели и приоритети, в случай, че има промяна. Акцент следва да се постави на прилагането на принципа на устойчиво интегрирано развитие, като се търси съответствие със стратегическото ниво на съответните оперативни програми, по които община Добричка е бенефициент. Задължителен елемент в актуализацията на ОПР е конкретизирането на действията на Община Добричка по Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие, Рамковата

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

Конвенция на ООН по изменението на климата, Конвенция на ООН за борба с опустиняването, станали част от българското законодателство, както и включването на ключовите индикатори за мониторинг на интеграцията на глобалните проблеми по околна среда в ОПР(Приложение 8).

С оглед повишаване конкурентноспособността на община Добричка по сега действащите оперативни програми, както и за осигуряване на плавен преход за осъществяване на целите, заложи в документа „Европа 2020”, е препоръчително при актуализирането на ОПР да се вземат предвид и примерните предложения, посочени в Приложение 4.

В Приложение 5 е дадена съотносимост на мерките и интервенциите от ОПР с актуалните оперативни програми и потенциалните бенефициенти. Тази информация определя пресечните точки между източниците на безвъзмездно финансиране и различните приоритети и цели на ОПР. От нея става ясно за кои приоритети и цели на ОПР не съществува друг източник на финансиране освен общинския бюджет. Анализът на тази информация може да послужи за целите на годишното програмиране и основание за насочване на бюджетни средства към реализирането на онези цели от ОПР, които са важни за нуждите на населението от общината, и за които не може да бъде осигурено финансиране от оперативни и други донорски програми.

Преглед на ОПР е необходим не само по отношение на стратегическата част на ОПР, но и в структурно отношение. Приложение 6 съдържа съпоставителен анализ на съществуващата структура на ОПР и препоръчаната от сега действащия Закон за регионално развитие. За да съответства ОПР на промените на национално ниво, той трябва да бъде актуализиран с акцент върху системата на изпълнение, мониторинг и контрол на общинския план за развитие.

3. Съответствие на средата, в която се осъществяват интервенциите на ОПР

От 2005 г., в която е разработен и приет Общинския план за развитие, в международен мащаб се развиха редица процеси, които оказват своето влияние върху актуалността му. Най-важните от тях са:

- Световната икономическа и финансова криза
- Глобализацията
- Демографските промени
- Изменението на климата
- Енергийният пазар

Горните фактори на промяната са подробно анализирани в Приложение 1. Въздействието им следва да бъде разгледано през призмата на техните ефекти върху територията на община Добричка в средносрочен и дългосрочен план.

3.4. Оценка на координацията на ОПР :

1. По отношение на системата на наблюдение и контрол и прилагане принципа на партньорство:

В ОПР е разписана система за наблюдение и контрол за ефективното и ефикасното изпълнение на Общинския план за развитие. Функциите се извършват от Специализирана група за наблюдение, назначена със заповед на Кмета. Функциите по наблюдението обхващат:

- разглеждане и утвърждаване индикаторите за наблюдение на изпълнението на плана;
- периодичен преглед на постигнатия напредък по отношение на целите;
- анализиране резултатите от изпълнението на приоритетите, целите, мерките и степента на постигане на интервенциите;
- разглеждане резултатите от междинната оценка, ако такава е възложена;
- ежегодно подготвя доклад за изпълнението на плана, който Кметът внася в Общинския съвет;
- разглеждане предложения за преразпределение на средствата по приоритетите, целите и мерките;
- предложения за промени, свързани с постигането на целите на плана или подобряване на управлението му.

Общинският съвет разглежда и одобрява годишните доклади и заключителния доклад за изпълнение на плана.

Докладите съдържат информация за:

- предложения за промени, свързани с постигането на целите на плана или подобряване на управлението му
- промените в социално-икономическите условия и секторните политики за развитие на местно, регионално и национално ниво;
- постигнатия напредък по изпълнението на приоритетите, мерките и индивидуалните проекти и схеми за подпомагане;
- финансовото изпълнение на проектите;

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

- действията, предприети с цел осигуряване на качество и ефективност при изпълнение на плана включващи:
 - мерките за наблюдение, оценка и контрол, както и създадените механизми за събиране на данни;
 - преглед на всички значителни проблеми, възникнали в процеса на изпълнение, както и мерките за преодоляване на тези проблеми;
 - мерките за осигуряване на публичност
 - мерките за постигане на необходимото съответствие със секторните политики и програми.

При извършване на Междинната оценка беше направен преглед на функционирането на Системата за наблюдение и контрол на ОПР. В рамките на четири години Община Добричка е направила еднократен анализ на постигнатия напредък по отношение на целите (в края на 2010 г.)

В общината има разписана вътрешна процедура, която определя процеса на проектно планиране и участието на различните отдели и дирекции в него. Ежегодно всяка общинска дирекция планира своите проекти, като водеща е дирекцията, в чиито ресор попада съответното кандидатстване, а координираща роля играе специализираната администрация – отдел „ЕППИР”. При подготовката на всеки проект се прави анализ на ползите и на тенденциите за развитие. Общинският съвет участва в процеса, като одобрява кандидатстването по дадена бюджетна линия и съфинансирането по конкретни проекти.

Процесът по изпълнение и мониторинг е дефиниран в ЗРР. Съпоставката спрямо законовите изисквания показва, че ОПР на Община Добричка съдържа организационната структура за изпълнение, но няма конкретни правила и отговорности за включването на представители на заинтересованите страни и не е конкретизирана степента на участие на партньорите в различните функции.

При актуализацията на ОПР е препоръчително, с оглед спазване на принципа на партньорството и включване на заинтересованите страни, в системата за наблюдение и контрол на ОПР да бъде включен раздел и разписани процедури за привличане на заинтересованите страни още на ниво избор на проектни предложения и определяне на териториалния обхват на проектите на конкурентен принцип.

Съгласно действащата нормативна база (чл. 13 ал. 2 т. 7 от ЗРР) Община Добричка трябва да приеме Програма за реализация на Общинския план за развитие, с която се

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите. Не е възможно да бъде оценено доколко бюджетните алокации и трансфери на този етап съответстват на целите на ОПР поради липсата на годишно планиране и отчитане изпълнението на ОПР. Не е попълвана Индикативна финансова таблица, в която се обобщават необходимите ресурси за реализация на ОПР и се определят различните финансови източници - Национален бюджет, оперативни програми, местен бюджет, финансиране от партньори и др. Поради липсата на такава в Приложение е разработена Матрица на индикативна финансова таблица, която следва да бъде приемана преди или заедно с общинския бюджет (Приложение 12).

2. По отношение на създадените механизми за събиране на данни по заложените в ОПР индикатори:

Към момента на изготвяне на Междинна оценка на ОПР няма действаща информационна система, която да осигурява данни за мониторинг и оценка. Тя трябва да използва индикаторите от ОПР и препоръчаните в Приложение 8. Независимо от разпоредбата на чл. 25 от ЗРР, създаването на единна информационна система за управление на регионалното развитие в национален мащаб все още се бави.

3. По отношение на мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ОПР:

ОПР съдържа общи препоръки за осигуряване на информация и публичност на действията на местната власт за изпълнение на общинския план, съгласно които „Органите, звената и организациите, извършващи действия в рамките на правомощията си по изпълнението на Общинския план за развитие осигуряват своевременна информация за характера и същността на тези действия, за необходимостта и потенциалните ползи от извършването им, за последиците от тях, както и за постигнатите резултати включително относно помощта, предоставена на общината от фондовете на ЕС и републиканския бюджет.»

Информацията е насочена към:

- широката общественост;
- потенциалните бенефициенти по отделните мерки и проекти;
- лицата и организациите, осъществяващи промоцията на индивидуални проекти;
- осигуряване на прозрачност на действията и отчетност на средствата.

Информация за изпълнението на ОПР е индиректна, доколкото принципа на прозрачност и публичност е задължително условие за всеки проект, изпълняван със средства по ОП, и доколкото Програмата за управление на община Добричка за срока на мандат 2007-2011 се отчита ежегодно. Не са изградени механизми за събиране на актуална информация от заинтересованите страни за техния принос в изпълнение на ОПР. Въпреки че в повечето апликационни форми за финансиране от различни източници се търси корелация на целите и съотнесимостта на конкретния общински проект към стратегически документи на различни нива, и в частност към ОПР, тази информация не се акумулира. Макар и да съществуват отделни съвместни срещи, към момента не е създаден и не действа механизъм за периодични прояви с участието на всички партньори за взаимна оценка на действията и разглеждане на възможностите за подобряване на координацията.

Препоръчително е да се разпише цялостна процедура, конкретизираща системата за координация на ОПР, съвместните действия с представителите на заинтересованите страни, включително за осигуряване на информация и публичност.

4. По отношение на мерките за постигане на необходимото съответствие на ОПР със секторните политики, планове и програми;

Прегледът на целите и мерките на действащите към момента оперативни програми, анализът на допустимостта на община Добричка да кандидатства по тях, както и фокусиране върху разработване на междуобщински проекти е част от дейността по актуализиране на ОПР, която ще позволи по-пълно съответствие на ОПР със секторните политики, планове и програми (Приложение 5). Подходът включва и действия по интегриране на актуалните в община Добричка планове и програми в ОПР и корелация с цели, резултати и въздействия между всички програми, за изпълнението на които Община Добричка отделя ресурси.

4. Заключение (основни изводи):

По отношение изпълнението на ОПР:

- Първоначалните резултати от изпълнението на ОПР показват съществен напредък на Община Добричка в реализиране на Приоритет 3, насочен към устойчиво развитие на селата и подобряване качеството на живот на хората от общината. Резултатите от реализираните проекти водят до постигане на целите на ОПР;

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

- Проектите, по които се работи, са изцяло финансирани с безвъзмездни средства, което свидетелства за умело използване на възможностите, предоставяни от оперативните програми, както и за висока ефективност и ефикасност в изпълнение на целите на Приоритет 3;
- По Приоритет 1 земеделският бизнес допринася с активността си към ПРСР за постигане на конкурентноспособно модерно земеделие;
- Публичните средства са насочват към решаване на съществени нужди и проблеми;
- Не е изградена надеждна система за отчитане на напредъка по изпълнение на ОПР съгласно заложените в ОПР индикатори.

По отношение стратегията на ОПР:

- ОПР на Община Добричка, разработен през 2005 г., се реализира при променени условия;
- Основните проблеми и нужди на хората от общината се запазват, някои от тях се задълбочават;
- Съществува необходимост от актуализиране на SWOT - анализа;
- Приоритетите на ОПР са приемливи, актуални към днешна дата и не са загубили своята значимост. Относителната им тежест се запазва;
- Налице е съотнесимост на визията, целите и приоритетите на ОПР и тези на ОСР на област Добрич и на РПР на Североизточен район;
- Развитие на европейската политика за регионално развитие поставя нови цели и предизвикателства, които ще се реализират и на местно ниво.

По отношение координацията на ОПР

- Приоритетите на ОПР са имплементирани в Програмата за управление на община Добричка за срока на мандат 2007-2011 г. Налице е ангажимент на органите на местно самоуправление в общината да реализират в мандата политиката на регионално развитие, определена в ОПР. Съгласно ЗМСМА кметът отчита изпълнението на Програмата пред Общински съвет, като по този начин индиректно се отчита и изпълнението на ОПР.

- Разписани са вътрешни процедури, които определят процеса на планиране, разработване и управление на проекти, с участието на общинските отдели и дирекции, ангажирани в прилагането на ОПР;
- Отдел «ЕППИР» е структуриран и на този етап успешно се справя с координирането на процесите по привличане и управление на безвъзмездни средства от СКФ;
- Системата за наблюдение и контрол не функционира съгласно разпоредбите на ЗРР и не позволява количественото и качествено измерване на резултатите за целите на мониторинга и оценката.

5. Препоръки:

По отношение изпълнението на ОПР:

- Необходимо е активизиране на проектната готовност и партньорствата в изпълнение на приоритети 2 и 4;
- Използването на разработения инструментариум - „Матрица за измерване на годишния напредък” и „Индикативна финансова таблица (Приложения 7 и 12)”, ще оптимизира измерването на годишния напредък по изпълнение на ОПР;
- За отчитане напредъка в изпълнението на ОПР се препоръчват годишни прегледи, при които да се отразяват резултатите чрез количествени и качествени индикатори, посочени в ОПР и допълнително разработени за целите на мониторинга (Приложение 8).

По отношение оценката на стратегията на ОПР:

- Общинският план за развитие следва да бъде актуализиран в контекста на новите стратегически насоки на ЕС в областта на регионалната политика за периода след 2007 г., включително като се има предвид новата европейска стратегия „Европа 2020” и Национална концепция за програмиране на развитието през следващия програмен период 2014-2020 г.;
- Необходимо е структурата и съдържанието на ОПР да бъдат оптимизирани в съответствие с :
 - новото национално законодателство за регионалното развитие от 2008 г.,
 - актуализираните стратегически документи от по-високо ниво,

Междинна оценка за изпълнение на ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА ДОБРИЧКА 2007 – 2013 Г.

- стратегическото ниво на съответните оперативни програми, по които община Добричка е бенефициент,
 - промените, настъпили в социално-икономическото развитие на община Добричка,
- при спазване на *„Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие – 2009 г. на МРРБ”* и с акцент върху прилагането на принципа на устойчиво интегрирано развитие, иновациите и интеграцията на глобалните проблеми по опазването на околната среда

По отношение координацията на ОПР:

- следва да се създадат необходимите институционални предпоставки – процедури, функции на структурните звена и организация на дейността на общинската администрация, привличане на заинтересованите страни, осигуряване на информация и публичност, за ефективно и ефикасно управление на дейностите по изпълнението, наблюдението и вътрешната оценка на ОПР
- Укрепването на административния и експертния капацитет за планиране, наблюдение и координиране на ОПР в партньорство с бизнеса и НПО са от съществено значение за реализирането на политиката за регионално развитие на територията на Община Добричка и за привличането на безвъзмездни средства от източници, алтернативни на общинския бюджет;
- Съгласно чл. 13 ал. 1 т. 7 на ЗРР следва да се приеме програма за реализация на общинския план за развитие, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите, а индикативната финансова таблица да е във връзка/ да корелира с общинския бюджет.

Приложения