

**ДОКЛАД**

**МЕЖДИННА ОЦЕНКА НА**

**ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ**

**ОБЩИНА КРУШАРИ 2007 – 2013 Г.**

**АГЕНЦИЯ ЗА РЕГИОНАЛНО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ И  
ИНВЕСТИЦИИ**

**МАРТ 2011 Г.**

**ДОБРИЧ**

## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ОСНОВНИ СЪКРАЩЕНИЯ</b>	<b>3</b>
<b>I. ВЪВЕДЕНИЕ</b>	<b>5</b>
<b>II. МЕТОДИКА</b>	<b>6</b>
<b>III. ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ОЦЕНКАТА</b>	<b>15</b>
<b>IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ (ОСНОВНИ ИЗВОДИ)</b>	<b>25</b>
<b>V. ПРЕПОРЪКИ</b>	<b>26</b>
<b>VI. ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>27</b>

## ОСНОВНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
МО	Междинна оценка
ОПР	Общински план за развитие
ОСР	Областна стратегия за развитие
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
НПРР	Национален план за регионално развитие
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на
	Структурните инструменти на ЕС в България
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ЗОП	Закон за обществените поръчки
МКВП към МС	Междуведомствена комисия за възстановяване и
	подпомагане към Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НАПИ	Национална агенция „Пътна инфраструктура”
НВМОП	Наредба за възлагане на малки обществени поръчки
НПО	Неправителствени организации
НСИ	Национален статистически институт
НСРР	Национална стратегия за регионално развитие
ОБ	Общински бюджет
ООС	Опазване на околната среда
ОП	Оперативни програми (съфинансирани от фондовете на
	ЕС 2007-2013 г.)
ОПР	Общински план за развитие
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет”
ОПКБИ	Оперативна програма „Конкурентноспособност на
	българската икономика”
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда”
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие”
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси”
ОПТ	Оперативна програма „Транспорт”
ОСР	Областна стратегия за развитие
ПЧП	Публично-частно партньорство
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
РРХД	Регионално развитие и хуманитарни дейности
СКФ	Структурни и Кохезионен фонд

СФУК  
ТБО  
ЧЗП

Система за финансово управление и контрол  
Твърди битови отпадъци  
Частни земеделски производители

От 01.01.2007 г. България е страна – членка на Европейския съюз. В изпълнение на неговата регионална политика беше структурирана институционална рамка за планиране, програмиране, управление и наблюдение на стратегически документи на национално, регионално и местно ниво, които определят развитието на териториалните общности. Нормативната основа на тези процеси е Законът за регионално развитие.

Общинският план за развитие на община Крушари е стратегически документ от средносрочен характер, определящ целите и приоритетите за развитието на общината, както и финансовите ресурси за неговата реализация за периода 2007-2013 г.

Планът представлява средство за мобилизиране на усилията на общинското ръководство и всички заинтересовани страни в общината за постигане на целите на това развитие, като по този начин превърне стратегическото планиране в основен действащ инструмент за развитие на община Крушари.

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.

За изготвянето на междинна оценка на ОПР е сключен договор между Община Крушари и «Агенция за регионално икономическо развитие и инвестиции – Добрич» Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на договора.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

## II. МЕТОДОЛОГИЯ НА МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА

### 2.1

#### Въведение

Основният

стратегически планов документ – „Общински план за развитие на Община Крушари 2007-2013 г.“, определя стратегическата рамка за устойчиво социално-икономическо и инфраструктурно развитие на общината и представлява инструмент за формиране на цялостна дългосрочно ориентирана политика за регионално развитие в съответствие с националните, регионалните и местните приоритети през съответния период. Документът е резултат от експертен анализ на данните и тенденциите в развитието на община Крушари през периода 2003-2005 г., като на тази основа е формулирана и стратегията за развитие – кратко-, средно- и дългосрочни цели, приоритети и мерки за реализация при участието на широк кръг от партньори и водещата роля на Кмета и Общинска администрация.

При избора на методи за осъществяването на оценката бяха използвани Насоките на Европейската комисия, описани в Инструмент за оценка на социално-икономическото развитие EVALSED<sup>1</sup> и Работен документ на ЕК № 5 „Индикативни насоки върху методите за оценка: оценка по време на програмния период”.

Не е извършвана предварителна оценка на общинския план за развитие за съответствие, въздействие и приложимост. До момента не са извършвани и междинни оценка на ОПР.

### 2.2 Теми и въпроси на оценка

МО поставя фокуса върху изпълнението и подобряването на качеството на планирането. Оценката на **изпълнението** се извършва чрез оценка на ефикасността и ефективността, докато препоръките за **подобряване на качеството** и съотносимостта на планирането се постига чрез:

- ❖ изследване на промените в контекста на плана за развитие;
- ❖ актуален преглед на изпълнението на ОПР;
- ❖ извършване на необходимите промени, за да се постигне максимално въздействие на ОПР в оставащия период.

Основата на междинната оценка функция 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.

Междинната оценка на ОПР на Община Крушари включва: анализ на резултати от предишни оценки, оценка на валидността на анализа на силните и слабите страни към определен момент (в средата на плановия период) и потенциала за постигане на зададените цели, оценка на продължаващата уместност и съгласуваност на ОПР, оценка на ефективността на количественото определяне на целите, оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението до момента и на очакваните въздействия (вероятно постигане на общите цели въз основа на напредъка по отношение на специфичните и оперативните цели) и на тази основа - на политиката и разпределението на финансовите ресурси, оценка на качеството на прилагането и организацията на мониторинга.

Основните въпроси за оценката са групирани около критериите за релевантност, ефикасност и ефективност, както и допълнителни въпроси за информираност и познаване на Общински план за развитие на Община Крушари 2007 – 2013 г.

Въпросите, определени в техническото задание, бяха групирани в зависимост от своята насоченост. Ударението при междинната оценка беше поставено върху аналитичността, а не върху описанията. Този тип оценка има ограничени възможности за оценка на въздействията, тъй като не само има изместване на проявлението на въздействията във времето, но и периодът на ОПР не е приключил. 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.

### **2.3. Методически подход към Междинната оценка**

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:

- ❖ Избор на методология;
- ❖ Разработване на оценителна методика;
- ❖ Събиране и оценка на първоначални данни;
- ❖ Събиране на подробна информация посредством анкетиране и фокус – група;
- ❖ Оценка и анализ 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 въстъпителен доклад, който беше представен на Възложителя за одобрение. Този въстъпителен доклад конкретизира 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.

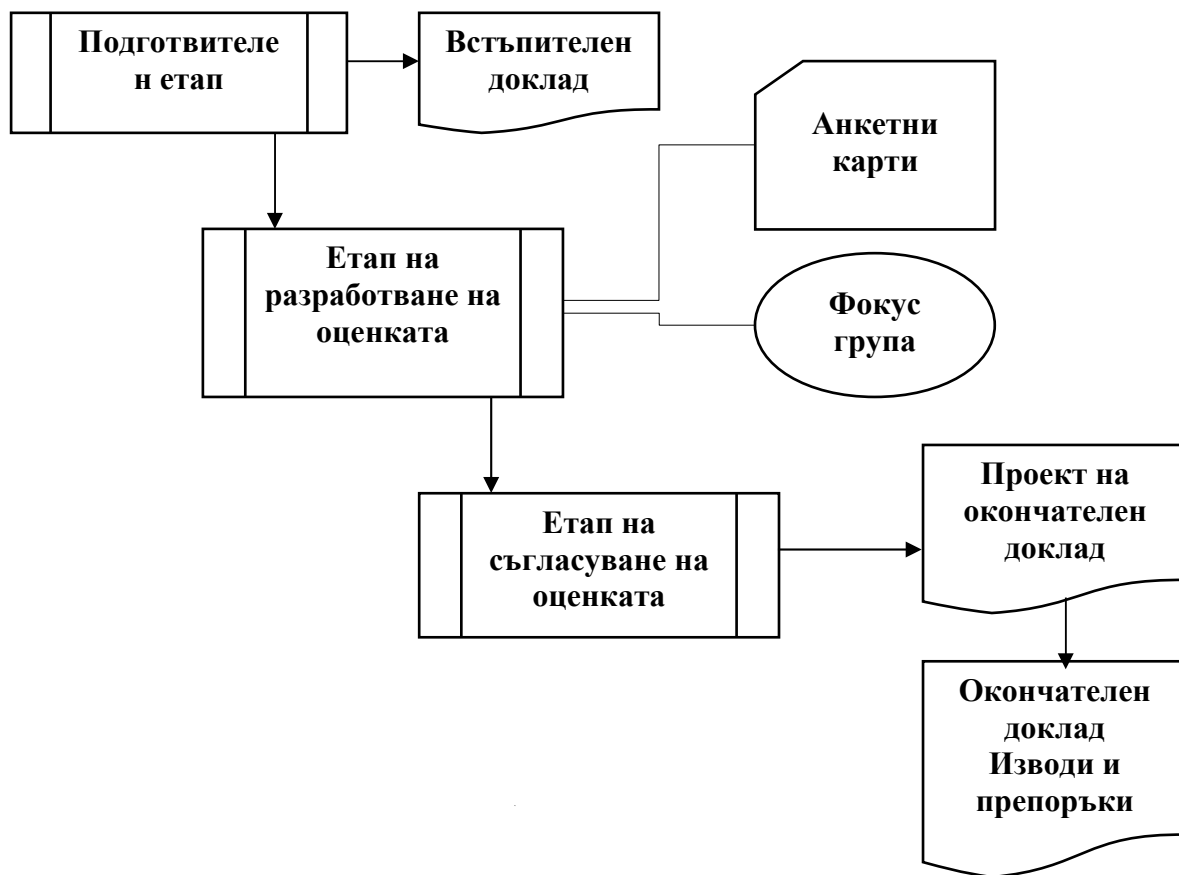
Бяха приложени следните методи на изпълнение:

- ❖ Работа на терен – анкетиране и фокус-група:
  - Анкетиране на кметове на населени места в общината, служители и общински съветници, директно ангажирани в планирането, изпълнението и мониторинга на ОПР;
  - Фокус – група с представители на общинска администрация, кметове на населени места и общински съветници за обсъждане на ефективността и ефикасността, за постиженията и резултатите от досегашното действие на ОПР.
  - Консултация с представители на екипа за разработка и изпълнение на ОПР от общинска администрация.
- ❖ Работа с документи – селектиране, съпоставяне, анализ, оценка, синтез:
  - Документална оценка на изпълнението на ОПР и преглед на всички съпътстващи документи на Община Крушари, които съвместно с ОПР определят изпълнението му;
  - 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.

Предвид ограниченията по отношение на време и налична информация, при изготвянето на окончателния доклад от Междинната оценка се приложи опростен експертен модел като единствена реализуема възможност за адекватна оценка на предоставения Общински план за развитие.



Фигура 2.1: Преглед на методическия подход



#### 2.4. Преглед на резултатите от предшестващи оценки

Основният стратегически планов документ – „Общински план за развитие на Община Крушари 2007 -2013 г.“, определя стратегическата рамка за устойчиво социално-икономическо и инфраструктурно развитие на общината и представлява инструмент за формиране на цялостна дългосрочно ориентирана политика за развитие в съответствие с националните, регионалните и местните приоритети през съответния период.

Този документ е резултат от експертен анализ на данните и тенденциите в развитието на общината, на която основа е формулирана и стратегията за развитие – приоритети, специфични цели по някои от приоритетите и мерки за реализация при участието на широк кръг от партньори и водещата роля на Кмета и общинската администрация.

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

Настоящата междинна оценка се фокусира върху аналитичния преглед и сравнителния анализ на резултатите и въздействието от прилагането на ОПР на Община Крушари 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.

Като се използва документален анализ на нормативното и стратегическото съответствие в рамките на междинната оценка, както и прогностична оценка, се очаква да бъдат потвърдени няколко по-важни предварителни извода и препоръки за подобряване качеството на действащия стратегически документ за развитие на Община Крушари:

- ❖ 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 ЕС 2020;
- ❖ Необходимо е структурата и съдържанието на ОПР да бъдат оптимизирани с нови елементи и нови формулировки в съответствие с действащото национално законодателство за регионалното развитие от 2008 г.;
- ❖ Един актуализиран вариант на ОПР трябва да бъде съобразен с конкретните операции и схеми по оперативните програми за България, съфинансирани от фондовете на ЕС през периода до 2013 г. и разработваната Национална концепция за програмиране на развитието през следващия програмен период 2014-2020 г.;
- ❖ На местно ниво следва да се създадат необходимите институционални предпоставки – подобрени процедури, функции на структурните звена и организация на дейността на общинската администрация, за ефективно и ефикасно управление на дейностите по изпълнението, наблюдението и вътрешната оценка на ОПР;
- ❖ Необходимо е да се продължат усилията за укрепване на административния и експертния капацитет за разработване и реализация на проекти по линия на структурните и кохезионния фонд на ЕС, които да са насочени към постигане на целите и приоритетите на ОПР през периода до 2013 г. и особено през следващия програмен период.

## 2.5. 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 Крушари 2007 – 2013 г.:

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

<b>Критерий за оценка</b>	<b>Определение</b>
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?
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:

<b>Въпрос</b>	<b>Критерии</b>
До каква степен целите, специфичните цели и резултатите, записани в бюджетите, стратегическите документи и проектните предложения на Община Крушари, 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. Кметове на населени места и общинска администрация отговориха на предоставената анкетна карта и участваха във проведената фокус – група 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.

## **2.6. Основни източници на информация за МО на ОПР:**

- ❖ Общински план за развитие /ОПР/ на Община Крушари (2007 – 2013 г.);
- ❖ Отчетни документи на Община Крушари, предоставени за изготвяне на МО на ОСР на Област Добрич;
- ❖ Отчети за изпълнението на бюджета на Община Крушари;
- ❖ Отчети за изпълнение на Програмата за управление на община Крушари 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).

### III. ОСНОВНИ КОМПОНЕНТИ НА ОЦЕНКАТА

Основните компоненти на междинната оценка са формирани в съответствие с изискванията на националното законодателство в областта на регионалното развитие и **методиката за организиране и провеждане на междинна оценка на областните стратегии за развитие**);

#### **Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на общината;**

Предходни оценки на публичните инвестиции на територията на общината не са извършвани. Предварителна (ex-ante) оценка на етапа на разработването на общинския план за развитие няма, ОПР до момента не е оценяван от гледна точка на изпълнение.

#### **Оценка на изпълнението на ОПР:**

При оценяване изпълнението на ОПР на Община Крушари за периода 2007 – 2010 г. са взети предвид първоначалните дейности и резултати, степента на постигане на целите на плана и очертаващите се тенденции, ефективността и ефикасността на използваните ресурси.

#### **Дейности**

Съгласно предоставената от Община Крушари информация:

По **Приоритет 1**, Стратегическа цел СЦ 1, мярка 1 са изпълнени проекти за подобряване на пътната инфраструктура на обща стойност 7 098 786 лв с източници на финансиране Програма САПАРД, НАПИ и общински бюджет. По СЦ 1, мярка 3 се отчита напредък в цифровизацията на телефонната мрежа. По СЦ 3, мярка 2 е въведена е система за организирано сметосъбиране във всички населени места на общината, реализирана чрез ПУДООС в размер на 409 400 лв. Община Крушари е предприела действия и има предпроектна готовност за подобряване на водоснабдяването и канализацията чрез напорен водопровод и изграждане на канализационни мрежи. Източниците за финансиране са ПУДООС, ОПОС и общински бюджет. Извършена е подмяна на водопровод на стойност 743 428 лв.

Общината е използвала възможностите, предлагани от различни източници на финансиране, за да реши основни проблеми в общината, каквито са пътищата,

телефонизацията, ВиК и управлението на ТБО. Преизпълнението на планираните средства до 2010 г., отразени в индикативната финансова таблица, е в размер на 239 %.

По **Приоритет 2** са използвани възможностите, предоставени от МКВП към МС, за да се подобри достъпът до земеделските стопанства чрез аварийно-възстановителни работи (дерета, мостове и канавки) на обща стойност 780 051 лв.

До края на 2010 г. изпълнението на финансовите средства от планираните по Приоритет 2 е в размер на 28 %. Обективна оценка на изпълнението на приоритета би могла да се получи при налична информация за средствата, вложени от земеделските стопани, с цел „Оптимално използване на природните ресурси”, като се отчетат привлечените по ПРСР средства.

**Приоритет 3** цели да повиши инвестиционната привлекателност и конкурентноспособност на местната икономика, като общината отчита единствено действията в тази посока, извършени от общинска администрация, като: действаща интернет – страница, предоставени услуги по електронен път, електронизация на регистрите, разработена туристическа стратегия и създадена Местна инициативна група. Наличието на по-подробна информация за финансовите средства, вложени за реализация на мерките, би позволило да се получи по-ясна картина за изпълнението на приоритета. Привлечени са средства по ОПРР в размер на 186 360 лева.

В изпълнение на **Приоритет 4** е повишен капацитетът на общинска администрация за разработка на проекти. В последващи доклади би трябвало да залегне отчитане на изпълнението спрямо количествени индикатори съгласно ЗРР (чл. 13 във връзка с чл. 30).

При реализацията на ОПР Община Крушари отбелязва най-голям напредък по **Приоритет 5**. Вложените за подобряване на МТБ на социалната инфраструктура инвестиции са в размер на 1 792 739 лв с източници „Красива България”, Програма ФАР, Световна банка, МТСП, МКВП към МС и общински бюджет. Планираните за периода 2007 – 2010 г. финансови средства в индикативната финансова таблица на ОПР са преизпълнени в размер на 320 %. Подобрили са условията в училището, почивната база, Дневния център за деца с увреждания, Дома за деца с умствена изостаналост, религиозни храмове. Разпределението на средствата е балансирано към различните социални групи.



За да се противопостави на задълбочаващите се тенденции по отношение на лошото състояние на инфраструктурата и наличието на големи групи хора в неравностойно положение, общината умело използва възможностите на различните финансови източници.

Отчитането на дейностите в изпълнение на ОПР се регламентира от чл. 13 ал. 2 т. 7 на ЗРР. ОПР трябва да съдържа програма за реализация на изпълнението му, с конкретни проекти, финансови ресурси и звена за изпълнение по години. Такава програма не е разработена в Община Крушари. Същевременно Кметът всяка година отчита изпълнение на Програма за управление на Община Крушари, която до голяма степен използва стратегическата рамка, въведена от ОПР. По този начин индиректно се отчита реализацията на общинския план за развитие.

### **Резултати**

Досегашното изпълнение на приоритетите на ОПР е съобразено с нуждите на населението и бизнеса на територията на общината и предвижда преки ползи за тях – облекчен достъп до земеделските стопанства, до услуги и подобрени условия на социалната инфраструктура. Подобреният капацитет на общинска администрация, придобит чрез обучения, дават резултат в качеството на подготвените и реализираните проекти и в повишена усвояемост на привлечените средства.

### **Полезност**

Реализираните проекти в изпълнение на ОПР дават пряко въздействие върху нуждите на целевите групи, като подобряват условията за живот и бизнес на територията на общината.

### **Устойчивост**

Досегашните проекти и дейности са насочени към подобряване на техническата и социалната инфраструктура, с което се създават условия за последваща реализация на останалите приоритети на ОПР. Създадени са предпоставки за стопанисване на обектите с цел трайното им използване по предназначение.

Проектите, насочени към повишаване на капацитета на човешките ресурси, осигуряват на преките бенефициенти прилагане на придобитите умения и повишена адаптивност на трудовия пазар.

Поради късия времеви хоризонт Междинната оценка на ОПР не е в състояние да определи потенциала за въздействие на постигнатите резултати. Индикаторите, чрез които се измерва напредъкът на ОПР на Община Крушари, не са съотносими към мерките и специфичните цели по приоритети. В Приложение 8 са препоръчани Задължителни и препоръчителни индикатори, с които следва да бъде актуализирана системата за наблюдение на ОПР. Това се отнася и до системата за набиране на данни и определянето на източниците за достоверна информация.

### **Ефективност, ефикасност и добавена стойност**

Наличната информация за досегашното изпълнение на ОПР показва, че в рамките на Приоритет 1 всеки вложен лев от общинския бюджет привлича 1500 лв от външни източници. Респективно, по Приоритет 5 това съотношение е 1 : 1020. Ясно изразена е тенденцията за висока ефикасност на средствата, вложени по двата приоритета.

Междинната оценка на изпълнението на ОПР констатира промени във финансирането на приоритетите на общинския план. Относителната тежест на планираните средства за изпълнение на приоритетите не съвпада с реално вложените до момента. Макар че при подготовката на ОПР основно са планирани средства за подобряване на инфраструктурата (3 450 хил. лв), пълноценно използване на природните ресурси (2 780 хил. лв), стабилизиране на икономиката (900 хил. лв) и подобряване качеството на живот (560 хил. лв), то към настоящия момент средства са насочени предимно към Приоритет 5 – Подобряване качеството на живот (1 792 хил. лв) и Приоритет 1 – Развитие и модернизация на техническата инфраструктура (8 251,5 хил. лв).

Досегашните резултати от изпълнението на ОПР показват променени съотношения и финансови тежести по приоритети, като те следват логиката на нуждите и възможностите, които Община Крушари има като бенефициент в различните оперативни програми.

Последващата актуализация трябва да включва финансова таблица с нови съотношения между приоритетите на общинския план за развитие и прецизиране на източниците и във вид, препоръчан в Приложение 11.

Не е възможна оценка на изпълнението на целите спрямо заложените в ОПР индикатори поради неясното им дефиниране, липсата на цели в приоритети 2 и 4, както и на система за отчитането им, видно от Приложение 9.

### **Добавена стойност**

Предвид факта, че общинският бюджет на Крушари по никакъв начин не може самостоятелно да реши проблемите на територията, органите на местно самоуправление в лицета на Кмета и Общинския съвет водят проактивна политика за привличане на средства по различни програми (европейски и други). На база на предоставената информация беше изчислено (Приложение 9), че добавената стойност към всеки лев от общинската хазна възлиза средно на 1250 лв, т.е. всеки лев на крушарския данъкоплатец привлича 1250 лв. от външни източници, което е значително постижение за община с големината на Крушари.

### **Оценка на стратегията на ОПР**

Стратегията на ОПР на Община Крушари е оценена с оглед промените в социално-икономическите тенденции и в политиките за развитие на национално, регионално и местно ниво.

#### **Съответствие (целесъобразност, уместност)**

Целите, заложи в ОПР на община Крушари, са в йерархичен порядък:

- стратегически цели, чрез които се постига визията на община Крушари,
- специфични цели, чрез които се постигат 5-те приоритета на ОПР.

Съпоставяйки социално-икономическия анализ на общината, направен през 2005 г. , с изведените стратегически цели, може да се направи заключение, че ОПР е залагал на възстановяване на икономиката на общината и постигане на стабилни темпове на икономически растеж, укрепване на аграрния сектор, което да повиши качеството на живот, създаване на условия за квалификация и заетост на хората, и подобрен стандарт на обитаване.

Времето и резултатите показват, че първата стратегическа цел вероятно е възможно да бъде постигната, но не в рамките на средносрочен период от 7 години, за който е планирано действието на ОПР. Укрепването на аграрния сектор е факт, но интензивното земеделие не създава работни места, и липсата на заетост продължава да отклонява младите хора. Населението застарява, общината акцентира адекватно на развитие на социалните услуги, но обосноваването на тези действия не е възможно да стане чрез ОПР, в който няма заложен такъв ориентир на стратегическо ниво.

В Приложение 9 е видно, че в Приоритети 2 и 4 не са заложи специфични цели, което вероятно е техническа грешка при разработването на ОПР. Тяхната липса не позволява оценка

на съотносимостта на избраните индикатори в двата приоритета, но може да бъде преодоляна при актуализиране на ОПР.

В Приложения 2 и 3 е представена съотносимостта на заложените стратегически цели и приоритети за развитие спрямо планове от по-високо ниво. Налице е съответствие с регионални и национални стратегически документи. За да обслужва по-добре нуждите на хората от общината, като привлича средства и от оперативните програми, ОПР следва да бъде прецизиран в заложените мерки и дейности за изпълнение на целите.

ОПР на община Крушари е разработван през 2005 г. Промените, настъпили в социално-икономическото развитие за периода до 2011 г., бяха обсъдени във фокус-група, като мнението на участниците е отразено в Приложение 10. Има тенденции, които влияят, и в бъдеще ще променят характеристиките на общината. Анализ на тези тенденции и външните фактори на влияние е представен в Приложение 1. Съобразяването с тези фактори е препоръчително при актуализирането на ОПР.

#### **Валидност на анализа за силните и слабите страни и потенциала за развитие**

ОПР на Община Крушари е разработен през 2005 г., като в основата му са данни, статистика и мнения на заинтересовани страни, получени при публичните обсъждания в работни групи. За периода до междинната оценка (края на 2010 г.) са настъпили промени във външната среда. Въпреки тях, общината запазва своите силни страни, както беше оценено от анкетираните, но те трябва да бъдат прецизирани от гледна точка на протичащите на територията процеси, като например:

- ❖ превръщане на природните дадености в местен капитал и по-ефективно използване на местните ресурси – земя, природа, слънце, вятър и т.н.;
- ❖ разминаване между европейски норми и дадености на територията;
- ❖ застаряване на населението и промяна на нагласите за труд;
- ❖ нарушаване на относителната стабилност на броя на населението.

Промени се отчитат и в „слабите страни” на SWOT – анализа на общината. Участниците във фокус – групата идентифицираха необходимост от по-ясното им дефиниране като ограничители в развитието на общината, както и отпадането на твърдения като „липса на организирано сметосъбиране” или „липса на достъп до интернет”.

Променената среда изисква корекция в стратегическите цели на общината, като Стратегическа цел 3 „Постигане на стабилни темпове на икономическа растеж” не се подкрепя от анализа на социално – икономическите тенденции и трудно би могла да бъде постигната. Приоритети 2 и 3 също се нуждаят от нова редакция. За постигането на приоритетите е нужно

предвидените мерки да бъдат актуализирани с фокус към стратегическата част на оперативните програми, по които Община Крушари е бенефициент (Приложение 5).

### **Уместност и съгласуваност на стратегията**

Налице е съгласуваност между ОПР като стратегически документ от местно ниво с документите от по-висок ранг, но в техния първи вариант, разработван преди България да стане страна-членка. През 2008 г. беше приет нов Закон за регионалното развитие, а през 2009 г. МРРБ публикува Методически указания, спрямо които стратегическите документи от всички нива трябва да бъдат приведени в съответствие. Това са основания, които налагат актуализиране на ОПР.

През 2010 г. Европейската комисия публикува стратегически документ «Европа 2020», който определя стратегическите цели на Европейския съюз ( Приложение 1 и 2) за периода до 2020 г. Съгласуването на местните цели с тези на ЕС ще позволи на общината плавен преход към следващия планов период 2014-2020 г. Препоръчително е при актуализирането на ОПР да се вземат предвид и примерните предложения, посочени в Приложение 4.

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.

### **Оценка на координацията на ОПР**

Оценката проследява функционирането на системата за планиране, изпълнение, наблюдение, оценка и контрол, ангажираността на органите на местно самоуправление и партньорите, както и механизмите за осигуряване на информация и публичност.

### **Процес**

ОПР на Община Крушари съдържа описание на процеса на планиране, мониторинг и контрол на реализацията му.

Основна роля има Кметът на общината, под чието ръководство се извършват тези дейности. Приоритет 4 на ОПР предвижда мерки и дейности, основно насочени към подобряване на капацитета за планиране, в т.ч. и за планиране на развитието. С оглед постигане на

необходимите резултати е важно да бъдат изпълнени тези дейности и създадено Специализирано звено по управление на проекти и програми.

Наблюдението и контролът на ефективното и ефикасното изпълнение на Общинския план за развитие като част от реализацията на ОПР също са в прерогативите на местната власт под ръководството на Кмета, който със своя заповед определя Специализирана група за наблюдение. 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;
- ❖ 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.

### Функциониране и координация

При извършване на Междинната оценка беше направен преглед на функционирането на Системата за наблюдение и контрол на ОПР. През изтеклия период Община Крушари извършва ежегоден преглед на изпълнението на ОПР чрез анализ на изпълнението на Програмата за управление на Кмета, изградена на основата на приоритетите и целите на ОПР. Със свои решения Общински съвет одобрява тези годишни доклади.

За целите на ефективния мониторинг е препоръчително въвеждането на индикатори, свързани с планираните мерки и цели, спрямо които да се отчита ежегодното изпълнение. С цел ефективно наблюдение на изпълнението на планираните дейности на ОПР е предложена Матрица за годишно измерване по индикатори (Приложение 7).

Община Крушари следва вътрешна процедура, която определя процеса на проектно планиране и взаимодействието на различните отдели и дирекции в него. В общината не функционира специализирана администрация за целта и функциите са поети от Дирекция „РРХД”, чиито специалисти ежегодно планират своите проекти. При подготовката на всеки проект се прави анализ на ползите и на тенденциите за развитие, а при реализацията се прилагат изискванията на нормативната база за процедури на възлагане и договориране (ЗОП, НВМОП, СФУК).

Общинският съвет участва в процеса, като одобрява кандидатстването по дадена бюджетна линия и съфинансирането по конкретни проекти. Добра практика при изпълнението на ОПР е въвеждането от 2010 г. на **Годишен план с цели на администрацията**, който съдържа конкретни индикатори за целево състояние, които да се ползват за целите на мониторинга. Тези индикатори би трябвало да се въведат в общата система за мониторинг при актуализацията на ОПР, като се следи тяхната промяна.

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

Обсъжданията във фокус – групата и обобщението на отговорите от анкетата позволяват да се направи извод за необходимостта от по-голяма ангажираност на представителите на различните заинтересовани страни още в процеса на планиране. Не се използва в достатъчна степен капацитета

на кметовете на населени места. При актуализацията на ОПР е препоръчително да се разработи процедура за тяхното привличане и създаване на облекчени условия за достъпа им до процеса на планиране, изпълнение и мониторинг чрез информационен канал, осигуряващ постоянна интернет връзка с кметствата в селата от общината.

Възможностите на бизнеса са също общински потенциал, който може да бъде превърнат в публично – частното партньорство, носещо ползи за всички страни.

Съгласно действащата нормативна база (чл. 13 ал. 2 т. 7 от ЗРР) Община Крушари трябва да приеме Програма за реализация на Общинския план за развитие, в която да се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и партньорите за изпълнение на проектите. Програмата за управление на Кмета до голяма степен изпълнява тази функция.

За целите на Междинната оценка не е възможно да бъдат оценени бюджетните алокации и трансфери по отношение на съответствието им с целите на ОПР поради липсата на годишно планиране и последващо отчитане изпълнението на ОПР. Не е налична Индикативна финансова таблица, която да обобщава необходимите годишни ресурси за реализация на ОПР и да определя детайлно различните финансови източници - национален бюджет, оперативни програми, местен бюджет, финансиране от партньори и др. Поради липсата на такава е разработена Матрица на индикативна финансова таблица, която следва да бъде приемана преди или заедно с общинския бюджет (Приложение 11). Към момента на изготвяне на Междинната оценка на ОПР не функционира и информационна система, която да осигурява данни за мониторинг и оценка. Тя трябва да използва актуализирани индикатори за ОПР и препоръчаните в Приложение 8. Независимо от разпоредбата на чл. 25 от ЗРР, единна информационна система за управление на регионалното развитие в национален мащаб все още не функционира.

ОПР на Община Крушари съдържа описание на дейностите, свързани с информация и публичност на плана, като „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.

Община Крушари е предприела стъпки за информиране и публичност чрез действащата си интернет – страница.

Към момента на междинна оценка няма действаща система за събиране на информация от заинтересованите страни и публичността е до голяма степен едностранна – от общината към външната публика. За насърчаване на гражданската инициатива в Приложение 12 е предложен Модел на програма, който е заимстван като добра практика от други общини. Прилагането и би създадо ефективно партньорство при реализацията на ОПР. При последваща актуализация на ОПР е препоръчително да се въведе процедура за комуникация към заинтересованите страни и координация на плана, в която да са разписани отговорностите на всички страни в процеса.

## IV. ЗАКЛЮЧЕНИЯ (ОСНОВНИ ИЗВОДИ)

- ❖ Общинският план за развитие на Община Крушари е действащ инструмент, чрез който се прилага политиката за регионално развитие на местно ниво.
- ❖ Досегашното изпълнение на приоритетите на ОПР е съобразено с нуждите на населението и бизнеса на територията на общината и носи преки ползи за тях – облекчен достъп до земеделските стопанства, до услуги и подобрени условия на социалната инфраструктура.
- ❖ Подобреният капацитет на общинска администрация, придобит чрез обучения, дават резултат в качеството на подготвените и реализираните проекти и в повишена усвояемост на привлечените средства.
- ❖ Общинският бюджет на Крушари не може самостоятелно да реши проблемите на територията, но органите на местно самоуправление в лицета на Кмета и Общинския съвет водят проактивна политика за привличане на средства по различни програми.
- ❖ Общината умело използва възможностите на различните финансови източници, за да се противопостави на задълбочаващите се тенденции по отношение на лошото състояние на инфраструктурата и наличието на големи групи хора в неравностойно положение. **Добавената стойност към всеки лев от общинската хазна възлиза средно на 1250 лв, т.е. всеки лев на крушарския данъкоплатец привлича 1250 лв. от външни източници,** което е значително постижение за община с големината на Крушари.
- ❖ Досегашните резултати от изпълнението на ОПР показват променени съотношения и финансови тежести по приоритети, които следват логиката на нуждите и възможностите на Община Крушари като бенефициент в оперативните програми и ПРСР.
- ❖ Индикаторите, чрез които се измерва напредъкът на ОПР на Община Крушари, не са съотносими към мерките и специфичните цели по приоритети.
- ❖ Общинският план за развитие се реализира в нова среда, значително променена поради членството на България в ЕС от 2007 г., новата законодателна рамка, икономическата криза, кризата в енергийните пазари и промените в климата.

## V. ПРЕПОРЪКИ

❖ Променената външна среда изисква актуализиране на плана за развитие на Община Крушари. Неговата структура и съдържание трябва да съответстват на :

▪ Закон за регионалното развитие от 2008 г.;

- „Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие – 2009 г». на МРРБ;

▪ актуализирания вариант на ОСР на област Добрич, РПР на СИР, НСРР;

▪ оперативните програми и ПРСР, по които общината може да кандидатства;

▪ на Конвенциите от Рио, станали част от българското законодателство.

❖ Актуализираният вариант на ОПР да включва:

- Стратегически цели, отговарящи на промените;
- Допълнително включени мерки;
- Система от индикатори за наблюдение и оценка;
- Финансова таблица с нови съотношения между приоритетите;

❖ За изпълнението на ОПР се препоръчват годишни прегледи, които да отчитат напредъка чрез индикатори, получени от надеждни източници на информация.

❖ Да продължи укрепването на капацитета за управление на ОПР, като се акцентира върху прилагането на ефективни партньорства, вкл. ПЧП.

## VI. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1	Фактори на промяната
Приложение 2	Съотносимост на цели и приоритети в стратегически документи на ЕС, Р България и Община Крушари
Приложение 3	Съотносимост на визия, цели и приоритети - ОПР на Община Крушари, ОСРР на Област Добрич, РПР на Североизточен район
Приложение 4	Примерни предложения за актуализиране на ОПР 2007 – 2013 на Община Крушари с оглед на новите цели на „Европа 2020”
Приложение 5	Релевантност на ОПР с оперативни програми
Приложение 6	Съпоставителен анализ на структурата на ОПР
Приложение 7	Матрица за измерване на напредъка
Приложение 8	Допълнителни индикатори
Приложение 9	Измерване на резултатите от интервенции по ОПР
Приложение 10	Статистически анализ на анкета
Приложение 11	Матрица на индикативна финансова таблица
Приложение 12	Модел на програма за насърчаване на гражданската инициатива

