

Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



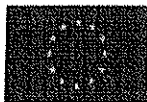
Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

Междинна оценка на Общински план за развитие на Община Балчик (2005-2013)

ДОКЛАД

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие

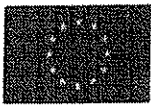


Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

СЪДЪРЖАНИЕ	
1. Въведение	3
2. Същност и предназначение на Междинната оценка	4
3. Използвана методология	6
4. Ограничители при изготвянето и използването на междинната оценка	10
5. Анализ на структурата и съдържанието на ОПР 2005-2013 на община Балчик	11
6. Анализ на изпълнението на целите и приоритетите, заложиени в ОПР 2005-2013 на община Балчик	18
7. Положителни и отрицателни тенденции в изпълнението на ОПР 2005-2013 на община Балчик	28
8. Изводи и препоръки за актуализация на действащия ОПР 2005-2013 на община Балчик и разработване на ОПР за следващия планов период	28
9. Необходими действия на административните структури и общинския съвет във връзка с по-нататъшното изпълнение на ОПР	30
10. Изводи и препоръки за подобряване на действията по прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на ОПР	30

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

1. Въведение

Планирането и управлението на територията трябва да се разглежда като единен и непрекъснат процес, свързан с установяването и експлоатацията на логически обоснована интегрирана система, чрез която да се постигне адекватно на нуждите и съобразено с обективните дадености усвояване на територията и свързаните с нея ресурси и потенциали. Този процес е цикличен и в него изключително важно значение имат механизмите за мониторинг и контрол, чрез които се отчита постигнатото, осъществяват се необходимите корекции в предприетите политики, осигурява се необходимата публичност на процеса. Част от тази система е и задължителната междинна оценка на стратегическите и плановите документи и в частност на общинските планове за развитие.

По смисъла на Закона за регионалното развитие Общинският план за развитие се трансформира от дългосрочен в средносрочен документ за стратегическо планиране на регионалното развитие, който се разработва в съответствие с Областната стратегия за развитие (ОСР) и Регионалния план за развитие (РПР) на съответния район от ниво 2. Чрез него се определя стратегическата рамка за развитие на общината, изразена чрез формулирането на съответните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално (общинско) развитие. Общинският план за развитие (ОПР) не трябва да се разглежда като абстрактен стратегически документ, а като инструмент, чрез който се формулира общата рамка за развитие на общината. Тази рамка е определена на базата на наличния потенциал и сравнителните предимства на нейната територия, като същевременно се съобразява и транспонира политики, цели, приоритети и механизми, залегнали в европейската и националната йерархия на системата за планиране и управление на регионалното развитие. Намалването на срока за изпълнение на общинския план налага от една страна по-тясно обвързване на документа с оперативните и плановите инструменти, а от друга – необходимостта от по-голяма конкретика и пространствена обусловеност на формулираните цели и приоритети в развитието на общината.

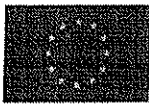
Общинският план за развитие е документ със съществено латерално и вертикално влияние, която засяга всички секторни и административни структури и резултира в конкретно и съобразено с нуждите устройство на територията и налагането на определени модели на земеползване. Последното следва да се разглежда като пространствена проекция на регионалната политика и управлението на регионалното развитие и трябва да бъде тясно обвързано (нормативно и функционално) в една обща система за планиране и управление на територията.

Настоящият доклад има за основна цел да представи извършената междинна оценка на изпълнението на Общинския план за развитие 2005-2013 на община Балчик.

Във връзка с това конкретните задачи на доклада са да се:

- 1) Анализира изпълнението на целите и приоритетите, заложи в Общински план за развитие 2005-2013 г. на община Балчик.
- 2) Изготви качествена и независима оценка на изпълнението на ОПР чрез използване на предложените в Приложение 4 на ОПР на Балчик, количествени и качествени индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на плана.
- 3) Отчетат възникналите положителните и отрицателни отклонения (тенденции) в изпълнението.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

- 4) Формулират изводи и препоръки за актуализация на действащия ОПР 2005-2013 г. на община Балчик и разработване на ОПР за следващ планов период 2014-2020 г.
- 5) Определят необходимите действия на административните структури и общинския съвет във връзка с по-нататъшното изпълнение на ОПР.
- 6) Формулират изводи и препоръки за подобряване на действията по прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на ОПР.

Докладът е разработен от „Географика“ ООД във връзка с изпълнението на договор №281/16.07.2012г. с предмет „Проучвания, изследвания и анализи по проект „Оптимизиране на процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство“, Обособена позиция 1 „Извършване на междинна оценка на изпълнението на действащия общински план за развитие на община Балчик“.

2. Същност и предназначение на междинната оценка

Междинната оценка на общинския план за развитие представлява констативен акт, имащ за цел да оцени съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието и устойчивостта на плановия документ съобразно предварително определените цели, приоритети и мерки. В този смисъл тя представлява важна част от мониторинга на изпълнение на документа и основа за неговата актуализация.

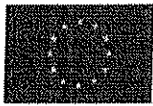
В по-широк аспект, оценяването на плана за развитие е процес, свързан с подобряване на опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики в областта на планирането и управлението на територията. Тя има важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследи прогреса, да се извлекат поуките, да се корелират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност, да се развие съответния капацитет на администрацията.

Целта на междинната оценка е да подпомогне цялостното управление на ОПР, неговото актуализиране и ако е необходимо – неговото преориентиране и реструктуриране, в зависимост от промените в средата и условията, в рамките на които протичат процесите, свързани с регионалното развитие.

Необходимостта от изготвяне на междинна оценка се дължи следните основни причини:

- Изискванията на нормативната уредба: произтича от **Закона за регионалното развитие** (в сила от 31.08.2008 г. Обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008 г., изм. ДВ. бр.47 от 23 Юни 2009 г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009 г., изм. ДВ. бр.93 от 24 Ноември 2009) и по-специално чл. 33, ал.1 и ал. 2, във връзка с чл. 9 (7), както и чл. 36, ал. 1 и ал. 2. Също така **Правилникът за прилагане на Закон за регионалното развитие** (в сила от 31.08.2008 г., ПМС № 216 от 02.09.2008 г., обн. ДВ. бр. 80 от 12 Септември 2008 г.) развива положенията от ЗРР, като свързва провеждането на междинната оценка с:

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

- актуализирането на ОПР (чл. 38, ал.1, т. 5), което се извършва на основата на резултатите от междинната оценка¹;
 - определянето на минималните изисквания към експертите, участващи в оценяването (Чл. 83, ал.1 и ал. 2)²;
 - осигуряването на финансирането в рамките на бюджета на съответната община (Чл. 39)³;
 - задължението на кмета да осигурява информация и публичност (Чл. 41)⁴.
- Членството на страната в ЕС, което предполага нови отговорности и нови механизми за управление и финансиране на регионалното развитие;
 - Актуализацията в изискванията на Европейската комисия относно разработването на стратегически и програмни документи за регионално развитие;
 - Прилагане на новите регламенти за работа със Структурните и Кохезионния фонд на ЕС в периода 2007-2013г.;
 - Промени в залегналите приоритети за регионално развитие в Европейски и национален контекст и най-вече определяне на териториалното сътрудничество и сближаване като една от целите на държавната политика за регионално развитие;
 - Промените в социално-икономическите условия, свързани с настоящата кризисна ситуация в страната, които налагат преосмисляне на политиките и залагане като важен приоритет усвояването на средства от Европейските фондове.

¹ ППЗРР, Чл. 31. (1) Общинският план за развитие се актуализира: (...) 5. на основата на резултатите от междинната или последващата оценка

² ППЗРР, л. 83. (1) Експертите, участващи в извършването на оценки на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие, трябва да отговарят на следните изисквания за квалификация:

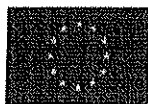
1. да имат придобита образователно-квалификационна степен "магистър";
2. да са осъществявали ръководна, експертна, преподавателска или научна дейност в продължение най-малко на 5 години през последните 10 години в областта на устойчивото интегрирано регионално и местно развитие, в т.ч. изработване на социално-икономически и екологични анализи, проучвания, стратегии, планове, програми, доклади и оценки в публичния сектор;

3. да притежават опит в подготовката, осигуряването на информация и публичност и оценката на дейности, свързани с провеждането на регионалната политика и прилагането на структурните инструменти на ЕС.

(2) При възлагане на оценки органите за управление на регионалното развитие изискват писмени доказателства за установяване на съответствието с изискванията на ал. 1 и за липсата на конфликт на интереси от кандидатите.

³ ППЗРР, Чл. 39. Финансирането на процеса на изработване, съгласуване с партньорите и актуализиране на общинския план за развитие се осъществява чрез бюджета на общината

⁴ ППЗРР, Чл. 41. Кметът на общината и общинският съвет осигуряват информация и публичност на общинския план за развитие в съответствие със своите компетенции.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

3. Използвана методология

Съгласно съвременната теория и практика на управлението, процесът на оценка и наблюдение се явява неразделна функционална част от процеса на стратегическия мениджмънт. За изпълнението предмета на договора е вложен необходимия експертен капацитет с висока организационна култура на работа, което гарантира ефективното управление на всички дейности, в т.ч. правилното разпределение и структуриране на работата по етапи, оптималното разпределение на наличните ресурси (експертна, административна и техническа логистика), споделената отговорност между всички членове на екипа, осъществяването на ефективен контрол върху изпълнението на всички поставени задачи (вкл. за стриктно спазване на сроковете), управлението на рисковете и качеството на създаваните продукти, вътрешната (в екипа) и външната комуникация (с Възложителя, целевите групи и заинтересованите страни) и пр.

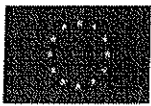
Ключов момент при изготвяне на междинната оценка е, че ОНР е стратегически планов документ, който съществено се различава от останалите стратегически документи. При изготвянето на оценката, главният акцент е поставен върху *пространствените (териториалните) измерения на развитието*, с всички произтичащи от това последици при избора на изходна информация (която впоследствие се анализира), изследователски подходи и методи за изследване. Развитието и управлението на територията представлява пространствено детерминиран процес, който се задвижва и определя от една страна въз основа на наличните условия и ресурси в рамките на дадена територия, а от друга - вследствие на желанията и очакванията на населението, изразени чрез провежданата регионална политика и свързаната с нея стратегическа и планова рамка, които съответно се конкретизират чрез разработени и приложени модели за устройство на територията.

Логиката и спецификата на тези процеси до голяма степен изискват изграждане и експлоатация на адекватна система за анализ, стратегическо планиране, управление и мониторинг на развиващите се и взаимодействащи си природни и социално-икономически системи, която следва да осигури както навременна и задълбочена информация за тяхното пространствено и функционално поведение, така и да позволява формулирането на адекватна политика за планиране и управление на територията.

Динамиката на тези пространствено обусловени процеси изисква разработване на гъвкави и адаптивни стратегически документи, които коректно да отразяват промените във факторите и условията за развитие. Тези документи трябва да задават необходимите параметри, коригиращи посоката на развитие и усвояването на пространството и неговите ресурси с цел установяване на необходимия баланс между естествените природни системи и човешката дейност.

Междинната оценка на ОНР, следва да предостави независимо мнение относно вътрешната и външна съгласуваност на документа, реалистичността на поставените цели спрямо постиганите резултати, оценка доколко са подбрани подходящите приоритети за изпълнението им и адекватността на предприетите действия за реализацията им, да представи препоръки за адаптиране и модифициране на ОНР на базата на направения анализ, с оглед подобряването на качеството на документа и на целия процес по програмиране, на ефективността, въздействието, устойчивостта резултатите от провежданите дейности, както и улесняване на процеса на вземане на решения, свързани с актуализацията на Общинския план за регионално развитие и подготовката му за следващият планов период.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

Исходните позиции при изготвянето на настоящата междинна оценка на ОПР на община Балчик са:

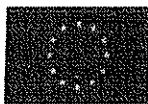
- *реализъм* – в него трябва да са формулирани реалистични цели, което означава, че те трябва да бъдат съобразени не само с наличния потенциал за развитие, но и с фактори като институционална среда, тенденции в развитието на територията, ниво на подготовка на кадрите, финансова обезпеченост и редица други, които могат да изиграят ролята на задържащи фактори за ефективно усвояване на потенциала на общината и нейните сравнителни предимства;
- *устойчивост* – в плана не бива да се съдържат задачи, мероприятия и конкретни дейности, чието решаване има изолиран, оперативен и кампаниен характер, с краткосрочен и бързо „затихващ” във времето ефект върху изпълнението на формулираните цели в плана;
- *приемственост* – актуализацията на ОПР не бива да започва „от нулата” – трябва да се осигури приемственост с действащия стратегически документ;
- *партньорство* – Общинският план за развитие трябва да бъде резултат от съвместните усилия на много заинтересовани страни (представители на общинските власти, на бизнеса, на държавните институции и на неправителствения сектор).

Във връзка с така дефинираните изходни позиции, настоящата междинна оценка на общинския план за развитие на община Балчик изцяло се базира на принципите на системния подход и се ръководи от разбирането, че планът за развитие представлява инструмент за формулиране на общата политическа рамка на регионалното развитие в рамките на общината, който инструмент следва да извършва необходимото пространствено адресиране на проблемите на територията и възможните ефективни решения за тяхното преодоляване.

Етапите на изготвяне на оценката са следните:

- Осигуряване на надеждни емпирични данни чрез:
 - Проучване на годишни доклади за изпълнение на общинския план;
 - Проучване и анализ на стратегически документи и статистически данни;
 - Извършване на анкетно проучване;
 - Проучване на изпълнени проекти в Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) на средствата от структурните инструменти на ЕС в България;
 - Изследване на системата от индикатори, дефинирана в ОПР.
- Анализ на плановия документ, анализ на събраната емпирична информация чрез количествени методи, методите на сравнителния анализ и др.
- Изготвяне на доклад за междинна оценка.
- Изготвяне на аргументирани изводи и препоръки.
- Представяне на резултатите от междинната оценка пред заинтересовани страни на територията на община Балчик.

С оглед спецификата на настоящата задача, екипът на „Географика ООД“ използва индуктивна изследователска стратегия, която е разгърната с помощта на два основни и логически



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

обвързани подхода за изпълнение на задачата по изготвяне на Междинна оценка на ОПР на община Балчик, а именно – **системен и поетапен**.

Системният подход отговаря на необходимостта оценъчната процедура да се отнася към оценъчния обект не фрагментирано и изолирано, а като система от взаимосвързани, взаимозависими и взаимодействащи си компоненти. Това от своя страна означава, че оценъчната процедура не следва да има „еднопосочен“ характер по отношение на оценяваните компоненти на стратегическия документ, а напротив – да предполага наличието на множество обратни и прави връзки в процеса на оценка. С други думи оценените веднъж компоненти следва да бъдат въвличани в процедурата и на последващите етапи с цел максимално ограничаване на информационната неопределеност на изготвяните оценъчни коментари, изводи и препоръки.

Поетапният подход е водещ сред прилаганите подходи за различни видове оценки⁵, като в случаите с процедури за междинните оценки обикновено е задължително неговото използване. Причината за това е най-вече свързана с естеството на етапа, в който се извършват този вид процедури, а именно поетапното прилагане на стратегическия документ, което изисква прилагането на аналогична процедура на оценка, синхронизирана с цикъла на прилагане на документа. Прилагането на този подход има и друго основно предимство – самото аналогично следване на процедурата по прилагане на стратегическия документ улеснява по-доброто разбиране на процесите и проблемите на неговото прилагане, което се отразява позитивно върху качеството на оценъчната процедура и резултатите от нея като цяло.

Следните методи са използвани при изготвянето на междинната оценка:

Експертния метод – характерът на процедурите по оценки на стратегическите документи в областта на регионалното развитие естествено налага този метод за оценка като водещ. Той се основава главно на експертизата и опита на екипа от оценители. За да се балансира субективността на този метод, в процеса на работа са използвани редица други методи и аналитични техники, по-важните от които са поместени по-долу.

Метод „Преглед и инвентаризация на документи“

Този метод се базира на информация за характера на процесите и качеството на изготвяните компоненти на стратегическия документ. С посредничеството на община Балчик и прилагането на горепосочения метод, с различна вариативност на инвентаризационните и аналитични техники, е събрана, анализирана и класифицирана цялата налична документация, свързана с процеса на програмиране и подготовка на ОПР и неговото изпълнение.

Методи на качествения анализ

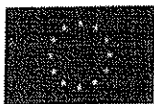
Тази група методи са широко използвани при набирането и анализа на информация, използвана за извършване на мониторинг и/или оценка на публични политики, програми и проекти.

Качествените методи са осъществени чрез свободно и сравнително продължително взаимодействие с изследваните лица (респондентите), което позволява по-задълбочено разбиране за това защо се поддържат определени виждания, те изследват начина, по който се правят преценки.

Качествените методи са средство за събиране на становища и оценки за процеса на прилагане на стратегическата рамка на ОПР на община Балчик. Събраната чрез качествени методи информация е

⁵ Ex-ante Evaluation of the Operational Programme ESPON 2007-2013

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

използвана за прецизиране на изучаваната проблематика и дефиниране на хипотези, които ще се проверяват с количествени методи.

□ Количествени методи и статистически анализ

В процеса на изготвяне на междинна оценка на ОПР на община Балчик са събрани големи количества данни, които впоследствие са обработени и интерпретирани чрез коректни статистически инструменти. Такива са прилагани и към определени аспекти от информацията, събирана чрез методите на качествения анализ. Оценката разчита на събирането на количествена и качествена информация за процесите, свързани с изготвянето и изпълнението на ОПР и неговите отделни компоненти.

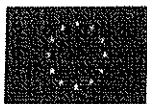
□ Метода на логическата рамка - Интервенционален логически анализ

Методът на логическата рамка или интервенционалният логически анализ е основен метод, който подпомага разбирането и изясняването на процесите по целеполагане в даден стратегически документ, както и способства за „трасирането“ на начините за проследяване на напредъка по постигането на целите.

В рамките на настоящата процедура, логическият анализ е използван за оценка на:

- **Адекватността** – оценката изследва съответствието на стратегическата рамка с заявените нужди, очаквания, както и връзките с документите и политиките на общо Европейско ниво;
- **Ефикасността** – анализирана е връзката между планираните ресурси и очакваните резултати по цели и направления;
- **Ефективността** – анализът се концентрира върху оценка на приноса на приоритетните направления и цели за удовлетворяване на идентифицираните проблеми, очаквания и нужди;
- **Устойчивостта на резултатите** – направена е преценка до каква степен може да се очаква, че предвидените приоритетни направления и цели в развитието ще запазят своята релевантност към хоризонта на стратегическия документ, в съответствие с предвиденото финансово осигуряване.

При оценката на ОПР следва да се имат предвид и ограниченията, които съществуват като цяло в концепцията за стратегическото планиране на регионалното развитие. Неговите възможности не са безгранични, то не е универсален метод (панацея) за всяка възникнала ситуация. Стратегическото планиране не дава, а и не може да даде, точна и детайлна картина на бъдещето. Целта му е преди всичко да дефинира желаното състояние на социално-икономическото развитие в бъдеще и мястото на общината в общото социално-икономическо развитие на страната.



Европейски съюз



ОПАК Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

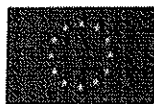
4. Ограничители при изготвянето и използването на резултатите от междинната оценка на община Балчик

Във връзка със спецификата при изготвяне на междинни оценки на ОПР, както и на потенциалната роля на тези специфични констативни инструменти в цялостния процес на стратегическото планиране на регионалното развитие в България, следва да се отбележат някои общи и конкретни ограничители, свързани с естеството на процедурата и използваемостта на конкретните резултати:

- На първо място срокът за тяхното изготвяне е кратък, което не позволява сериозно задълбочаване на процесите, свързани с набиране на важна емпирична информация, на чиято основа да се разгърне аналитичната компонента на междинната оценка;
- Вторият сериозен ограничител е свързан с информационното осигуряване на процеса по изготвяне на оценката – в повечето случаи са дефинирани информационно необезпечени системи от показатели за наблюдение, което затруднява конкретиката в констатациите, свързани с нивото на изпълнение на заложената стратегическа и планова рамка;
- Липсва регулярна отчетност за изпълнението на ОПР, неговата актуализация и причините за това;
- Много често системата за наблюдение на ОПР е дефинирана добре в документите, но реално не се изпълнява;
- Работата на определената група по наблюдение на изпълнението на ОПР често не се документира, което пречи за адекватна оценка на постигнатите резултати;
- Междинните оценки са независими документи, при които е налице известен субективизъм при осъществяване на процедурата и при интерпретация на постигнатите резултати, който допълнително се засилва от проблемите, свързани с информационния дефицит;

Всичко това обективно се отразява на качеството и полезността на междинната оценка, като нейната използваемост е сведена до:

- Използването ѝ за коректив на ОПР и цялостната организация по изпълнение на стратегическия/плановия документ;
- Използване на констатациите и препоръките в междинната оценка като основа за преосмисляне на определени моменти в Плана, като не бива да се допуска подценяване или надценяване на значението на тези констатации. Същите неминуемо са натоварени със субективизъм или са обективно ограничени от наличната индикираща развитието на територията информация;
- Разглеждане на резултатите от оценката по-скоро като необходимия външен поглед върху местните проблеми, който може да се използва като основа за „нормализиране” на очакванията и нуждите на местните общности и тяхното фокусиране в реалистични за постигане цели, мерки и приоритети.



Европейски съюз



ОПЕК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

5. Анализ на структурата и съдържанието на ОПР 2005-2013 на община Балчик

Общинският план за развитие на община Балчик е документ за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано местно развитие. С общинския план за развитие се определят средносрочните цели и приоритети за развитие, като се отчитат специфичните характеристики и потенциалът на общината.

В структурно отношение общинският план за развитие се състои от Въведение, 6 логически свързани части и четири приложения.

Основните части са както следва: Профил на общината, Синтезиран анализ (SWOT), Стратегия за развитие на община Балчик, Приоритети, специфични цели и мерки, Реализация на ОПР, Наблюдение, оценка и контрол на ОПР.

Приложенията към ОПР са: Индикативна финансова таблица, Приоритети на структурните фондове на ЕС за периода 2007-2013, Инвестиционни фондове, опериращи в България и Основни показатели за мониторинг на ОПР.

Общият обем на документа възлиза на 98 страници, като след приложенията са налични и следните карти: Административна карта, Демографски характеристики, Поземлени ресурси (2 бр.), Териториално разположение на лекарски практики, Териториално разположение на училищата по видове.

По-долу е представен анализ на отделните компоненти на общинския план за развитие на община Балчик:

1) Профил на общината

Частта Профил на общината включва преглед на Географска характеристика и природни ресурси, Културно-историческо наследство, Анализ на действащата стратегия за развитие на общината, Човешки ресурси, Стопански сектор, Техническа структура и околна среда. Тази част представлява около 30% от целия обем на документа.

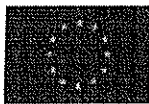
Целта на прегледа на профила на общината е да даде ясна и точна представа за потенциала на общината и да дефинира основните проблеми, свързани с развитието на територията и нейните атрибути (подсистеми). Този анализ трябва да се основава на актуална, достоверна и колкото е възможно по-детайлна изходна информация.

Анализът на ситуацията в ОПР на община Балчик е извършен по стандартна и логически обоснована схема. Отразени са основните компоненти на средата, при това изчерпателно, с използването на подробна статистическа информация.

В началото прави впечатление, че Географската характеристика и природните ресурси са интерпретирани като пространствен анализ на ресурсите. Категорията географско положение е един от важните елементи на ситуационния анализ поради обстоятелството, че тя в много случаи предопределя възможностите за развитие на определена територия като комплекс или в определени направления.

В ОПР са посочени най-важните елементи на природното богатство – морето, неговото крайбрежие и високопродуктивните обработваеми земи, които представляват и сравнителните предимства за развитието на територията.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

Анализът на социално-икономическата ситуация е разработен аналогично с частта, отразяваща природно-ресурсния потенциал на територията на община Балчик. Използвана е сериозна информационна основа, с релевантни за периода на изготвяне на плана данни. Положително впечатление прави формулирането на изводи, препоръки и насоки за развитие, в края на всяка точка и подточка.

2) Синтезиран анализ (SWOT)

Синтезираният анализ представя състоянието на община Балчик в две колони „Силни страни и Възможности“ и „Слаби страни и Заплахи“, като информацията е разделена по следните области:

- Териториална структура, природни ресурси и КИН – наличие, проблеми, използваемост;
- Човешки ресурси и социален сервиз;
- Стопански сектор;
- Техническа инфраструктура и екология.

Описаните предимства и недостатъци на територията на община Балчик са послужили като основа за последващото дефиниране на приоритети и специфични цели за развитие.

3) Стратегия за развитие на община Балчик

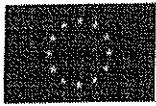
Стратегическата част на ОПР Балчик включва формулирана Визия за развитие, придружена с обективни стимули за развитие, както и с фактори, които биха задържали нейното развитие.

Чрез визията си, общината очертава три посоки в развитието, като комбинира позиция на подкрепа за очертаните опори на преструктуриращата се икономика с активна, агресивна позиция по отношение на инфраструктурите и стабилизираща позиция по отношение на демографските процеси и развитието на селските райони.

Основната стратегическа цел на развитието на община Балчик в периода до 2013 г. е формулирана като естествено продължение на визията за развитие. Чрез изпълнението на ОПР следва да се постигнат **стабилни темпове на икономически растеж и високи стандарти на жизнената среда при съхранен екологичен баланс.** Това от своя страна изисква разбирането, че темповете на растеж са възможни единствено чрез интегриран подход на планиране и управление на територията на общината и свързаните с нея природни, икономически и социални системи.

За постигане на основната стратегическа цел са заложени конкретни измерители, разделени в три направления: Икономика (3 бр.), Жизнена среда (8 бр.) и други Допълнителни измерители (4 бр.). 12 от измерителите присъстват и в списъка с показатели в Приложение 4 на ОПР.

Основен недостатък при извеждането на показателите е липсата на изходни количествени и качествени стойности, както и такива, които трябва да бъдат достигнати при реализация на ОПР. Не става ясно кой следи изпълнението и измерва напредъка по постигането на основната стратегическа цел.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

4) Приоритети, специфични цели и мерки на ОПР

Прави впечатление сложният характер на стратегическата рамка и конкретизацията на мерките в конкретни дейности. Обхванати са всички принципно възможни дейности, свързани с общинското развитие, във всякакви възможни аспекти. Това превръща плана във „всеобхватен” документ, включващ изключително разнородни дейности, които е трудно да бъдат изпълнени.

Стратегическата рамка е представена от 7 приоритета с общо 18 специфични цели, за постигането на които са формулирани конкретни мерки и дейности.

Освен компонентите, съдържащи се в основната цел („икономика” и „жизнена среда”), планът адресира мерки и към още два аспекта на общинското развитие – „човешки ресурс и социално сближаване” и „административен, проектен и финансов капацитет”.

Приоритети за развитието на община Балчик, заложи в ОПР 2005-2013 са:

Приоритет 1. Развитие на устойчив туризъм

Приоритет 2. Създаване на диверсифицирана, високопродуктивна и екологично чиста индустрия, щадяща богатите природни ресурси

Приоритет 3: Развитие на балансиран аграрен сектор, интегриран с хранително-вкусова индустрия и туризъм

Приоритет 4. Изграждане на качествена жизнена среда с модерни инфраструктури и съхранена околна среда

Приоритет 5. Развитие на човешките ресурси и социално сближаване

Приоритет 6. Укрепване на институционалния и административен капацитет на общината за подобряване процеса на програмиране и управление на развитието

Приоритет 7: Интеграция на ромите

Във връзка с необходимостта за гарантиране на правото на равен достъп на ромското етническо малцинство и създаване на условия за равнопоставеност и адаптация, за съхраняване и развитие на културната им идентичност, Общински съвет Балчик, на свое заседание от 31.05.2007 г. допълва плана за развитие на община Балчик, като приема седма приоритетна сфера „Интеграция на ромите”.

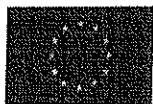
На същото заседание е взето решение към Приоритет 4 „Изграждане на качествена жизнена среда с модерни инфраструктури и съхранена природна среда”, Специфична цел 1. „Доизграждане и модернизиране на техническата инфраструктура в активната туристическа зона“, Мярка 2. „Доизграждане на канализационната инфраструктура в крайбрежната зона“ да се добави точка пета точка, а именно „Рехабилитация и модернизация на ПСОВ – Албена“

Не е правена актуализация на ОПР на база взетите решения за допълване на плана.

Приоритетите на ОПР са имплементирани в Индикативна финансова таблица (Приложение 1), в която срещу всеки приоритет, цел и мярка за развитие за периода 2005-2013 са посочени период на изпълнение, отговорни институции и партньори и необходими финансови средства за реализацията им.

На пръв поглед трудно се открива обвързаността в приоритетните области на развитие, заложи в ОСР на област Добрич и ОПР на община Балчик. След направен по-обстоятелствен преглед на

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

стратегическите рамки може да се направи извод, че се наблюдава сходство и взаимовръзка между двата документа на ниво мерки за изпълнение.

Целите, заложи в Областна стратегия Добрич (2005-2015) са:

Стратегическа цел 1: Създаване на условия за увеличаване на конкурентоспособността на област Добрич за постигане на динамично развитие на района при намаляване на различията както вътре в района, така спрямо и съседните области.

Стратегическа цел 2: Повишаване на потенциала на човешките ресурси, увеличаване равнището на заетостта, доходите и постигане на социална интеграция на групите в неравностойно положение.

Стратегическа цел 3: Подобряване качеството на околната среда и намаляване на различията в жизнената среда между отделните общински територии.

Стратегическа цел 4: Териториално развитие, трансгранично и транснационално сътрудничество за достигане на териториална кохезия с ЕС.

Приоритетите за развитие на ОПР на община Балчик са приемливи и не са загубили своята значимост към днешна дата. Визията, целите и приоритетите на ОПР са съотнесими с тези на ОСР на област Добрич и на РПР на Североизточен район.

5) Реализация на ОПР

Общинският план за развитие на община Балчик 2005 – 2013 г. е разработен и приет с Решение № 247/от 30.08.2005 г. на Общински Съвет Балчик. Той е основен инструмент за прилагане на регионалната политика за устойчиво и балансирано развитие на общинско ниво и за ефективното управление на общината.

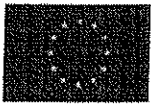
По смисъла на действащата нормативна рамка и установената система за планиране и управление на регионалното развитие в България, общинските планове за регионално развитие имат дефиниран собствен механизъм за изпълнение. В ЗРР (Чл. 13. (2) т. 7) е посочено, че Общинският план за развитие съдържа програма за неговата реализация, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите.

Кметът на общината ръководи, организира и контролира дейността по изпълнението на общинския план за развитие, както и представя годишен доклад за наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие за одобряване от общинския съвет (Чл. 23., т.2 и т.4).

Общинският план за развитие е разработен съгласно чл. 13, ал. 2 от ЗРР и съдържа:

- анализ на икономическото и социалното развитие на общината;
- целите и приоритетите за развитие на общината за определен период;
- индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана;
- индикаторите за наблюдението и оценката на плана;
- необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана;
- описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност;

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПЛАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

В ОПР не е налична 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 и Предварителна оценка на плана.

В ОПР на община Балчик е заложено, че организацията на изпълнението на плана включва последователност от действия, свързани с:

- ресурсното осигуряване и разпределяне на средствата при реализацията на мерките;
- функционалната, институционалната и териториалната организация на действията по изпълнение на мерките, програмите и проектите на плана;
- оперативното управление и координацията между участниците в процеса на реализация;
- мониторингът (наблюдението), оценката и контролът на изпълнението по отношение на целите, действията, ресурсите и резултатите;
- актуализацията и усъвършенстването на самия планов документ, и осигуряването на публичност и прозрачност на самия процес на разработване,
- приемане и реализация на плана, което пряко се свързва със засилване демократичността в управлението.

От проведеното проучване не става ясно как е организирана дейността по управление и организация на изпълнението на общинския план за развитие.

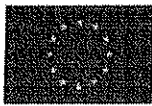
В рамките на този общински план за развитие са предвидени два планови периода – първият включва изпълнението на мерки със срок до 2006 г. Вторият период обхваща новия програмен период (от 2007 до 2013 г.) – това е периодът, в който се разчита и на структурните фондове на ЕС. До края на първия условен етап, общината би трябвало да е подготвила и създала основния набор от стратегически документи – мерки, програми и проекти, стартиращи през 2007 г. Създадената до тогава "банка" проекти е решаваща за реализиране на инвестиционната част от програмата.

Оценяваният период 2005 – 2012 г. обхваща две важни за икономическото развитие на страната събития – присъединяването на България към Европейския Съюз и световната икономическа и финансова криза. В периода на разработване на Общинския план за развитие, който съвпада с предприсъединителния период на членство в ЕС, заложените приоритети и цели са съобразени с очакваното действие на Оперативните програми. След присъединяването на страната към ЕС през 2007 г. последва период на съгласуване и адаптиране на дизайна и механизмите на програмите от една страна и от друга изграждане на капацитет у бенефициентите за усвояване на европейските фондове. Този период съвпадна със световната икономическа криза, която се отрази негативно както на икономическото развитие на страната, така и на действието на европейските инструменти за подкрепа. Въпреки това след 2007г. се наблюдава повишена активност на община Балчик по отношение на подготовка на проектни предложения и изпълнение на спечелени проекти.

Като цяло проектите на община Балчик са почти изцяло финансирани с безвъзмездни средства. Това свидетелства за активно използване на възможностите, предоставяни от предприсъединителните инструменти и структурните фондове в България, както и за повишена ефективност и ефикасност в изпълнение на приоритетите и целите, заложените в ОПР.

Необходимо е да се поддържат добрите темпове на проектна активност и да се формират различни партньорства с местни и регионални организации.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

б) Наблюдение, оценка и контрол на ОПР

Предмет на наблюдението и оценката е изпълнението на целите и приоритетите на общинския план за развитие, организацията и методите прилагани от органите, отговорни за неговото изпълнение. Система за наблюдение и контрол на изпълнението на приоритети и мерките е дефинирана в ОПР. Планирани са процесите по наблюдение, мониторинг и оценка на ОПР, като са определени:

- Източниците, начините и периодичността за събиране, обработка и анализиране на информация;
- Индикаторите за наблюдение (продукти, резултатите и въздействие);
- Органите за наблюдение, организацията и методите на тяхната работа;
- Системата на докладване и осигуряване на информация и публичност.

Напредъкът по постигането на определените цели и приоритети следва да се оценява чрез Програма за реализация на общинския план за развитие, в това число изпълнените проекти и дейности, Годишни доклади за наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие и регистрираните индикатори в системата за наблюдение.

С решение на Общински съвет Балчик от декември 2010 г. е сформирана 9 членна работна група за наблюдение на Общински план за развитие 2005-2013 г. с Председател Главния секретар на община Балчик. Ангажимент на групата е да наблюдава степента на изпълнение на плана, да прави преглед на постигнатия напредък и докладва два пъти годишно на ръководството на общината, да изготвя отчет за постигнатите резултати, като предлага мерки за промяна, ако това е наложително, да прави предложения за усъвършенстване на Общинския план за развитие.

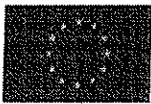
Прави впечатление, че не са изготвяни годишни доклади за наблюдението на изпълнението на общинския план за развитие. Община Балчик предостави на екипа на „Географика“ ООД един обобщен Доклад за наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие на община Балчик за периода 2007-2013.

От гледна точка информационното осигуряване на оценката, важен е въпросът за събираемостта на актуални данни и показатели. Те следва да са редовни (официализирани), верифицирани, релевантни (съответстващи) и прости. Препоръчително е осъществяване на периодична координация и съвместен обмен на информация между общинската администрация на Балчик и регионалната статистика за набиране и анализиране на текущи данни и информационни източници.

В ОПР са дефинирани следните **източници на финансиране** на заложените мерки и дейности:

- Държавен бюджет – средства за възстановяване на аварии и бедствия (свлачища, защита на морския бряг, наводнения);
- Бюджет на Община Балчик;
- Предприсъединителните фондове – ИСПА, САПАРД, ФАР;
- Оперативни програми – „Регионално развитие“, „Околна среда“, „Развитие на човешките ресурси“, „Административен капацитет“, Програма за развитие на селските райони.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейски съюз чрез Европейския социален фонд”



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Проект № А10-13-17/21.12.2011 „Оптимизиране процеса на формиране на качествени политики в община Балчик чрез широко прилагане на принципа на партньорство”

В таблицата по-долу е представено разпределението на източници на финансиране през годините:

	Държавен бюджет		Общински бюджет		ИББФ и КСФ		Всичко
	лева	В %	лева	В %	лева	В %	
Отчет 2005 г.	4 219 935	32,73	8 814 218	66,76	69 553	0,53	13 203 706
Отчет 2006 г.	4 731 298	33,77	9 235 968	65,91	44 970	0,32	14 012 236
Отчет 2007 г.	4 771 441	28,05	12 223 512	71,87	13 935	0,08	17 008 888
Отчет 2008 г.	5 918 355	27,40	15 669 271	72,54	13 593	0,06	21 601 219
Отчет 2009 г.	5 918 042	30,39	13 498 007	69,31	59 795	0,31	19 475 844
Отчет 2010 г.	6 113 670	31,12	13 491 884	68,68	39 679	0,20	19 645 233
Отчет 2011 г.	6 966 687	26,11	17 641 489	66,13	2 068 818	7,76	26 676 994
Отчет 07. 2012 г.	3 774 836	19,90	11 372 346	59,95	3 821 134	20,14	18 968 316

Изразената тенденция на нарастване на средствата от всички финансови източници е благоприятна и би следвало да подпомогне изоставащото изпълнение на мерките по конкретни приоритети и цели.

Индикаторите за наблюдение на изпълнението на ОПР

Недостатъчното използване на информация в процесите на вземане на решения е безспорно един от основните проблеми пред управлението на страната, включително и по отношение на регионалното развитие и местното самоуправление. Разработването на качествени показатели (индикатори) е сложна задача, изискваща много добро познаване на характеризираното явление и умело боравене с големи обеми от изходна информация.

В Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие са описани видове индикатори за наблюдение и оценка на ОПР. Индикаторите отчитат степента на постигане на целите и приоритетите за развитие, определени в съответните документи въз основа на данните за физическото и финансовото им изпълнение. Използват се три вида – финансови и физически индикатори за конкретен продукт, индикатори за резултат и индикатори за въздействие.

Финансовите и физическите индикатори отчитат какво е изпълнението на финансирането и реализацията на конкретни продукти за всеки от приоритетите на база на планираните ресурси в индикативната финансова таблица. Финансовите индикатори отчитат, както конкретното изпълнение, така и участието на различните финансови източници и партньорите.

Индикаторите за оценка на изпълнението на отделните мерки по приоритетите за развитие са от типа „индикатори за резултат”, тъй като по някои мерки те се отнасят за единични конкретни проекти. Избраните индикатори са количествено измерими и осигуряват обективност по отношение на оценките и изводите за постигнатата промяна и напредъка по реализацията на целите.

„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”