



**Национален Център за Териториално Развитие – ЕАД**

София, 1000, ул. “Алабин” 16-20, тел. 980 0308 факс 980 0312

---

Доклад междинна оценка на Областна стратегия за развитие на област с административен център Благоевград 2005 – 2015г.

**Колектив на « НЦТР» с ръководител доц. д-р арх. Борислав Борисов**

**СОФИЯ, 13 декември, 2010 г.**

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

Въведение.....	4
1. Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на областта .....	5

2. Оценка на изпълнението на ОСР .....	8
2.1. Количествено определяне на целите – продукти, резултати и въздействия .....	8
2.2. Ефективност и ефикасност до момента и на очакваните социално-икономически въздействия и на тази основа – оценка на политиката и на разпределението на финансовите ресурси .....	8
2.3. Качество на организацията по изпълнението, наблюдението и оценката.....	11
2.4. Добавена стойност .....	13
2.5. Оценка на публичната намеса.....	13
2.5.1. Ресурси .....	13
2.5.2. Дейности .....	13
2.6. Оценка на ефекта от прилагането на ОСР .....	14
2.6.1. Продукти .....	14
2.7. Критерии за успех на публичната намеса .....	14
2.7.1. Ефективност (сравнителна ефективност).....	14
2.7.2. Полезност.....	15
2.7.3. Устойчивост.....	15
3. Оценка на стратегията на ОСР.....	15
3.1. Съответствие.....	15
3.2. Анализ на резултатите от предишни оценки .....	15
3.3. Валидност на анализа за силните и слабите страни и потенциала за развитие .....	15
3.4. Уместност и съгласуваност на стратегията.....	16
3.5. Баланс на територията .....	17
4. Оценка на координацията на ОСР .....	17

4.1. Оценка на процеса на ОСР .....	17
4.2. Оценка на функционирането на ОСР .....	18
4.3. Оценка на координираността на ОСР .....	19
5. Основни изводи .....	20
6. Препоръки .....	24
7. Приложения .....	25

## **Въведение**

Настоящият доклад е изготвен в изпълнение на Договор № 26/01.12.2010 г. между Областна администрация на Област Благоевград и НЦТР ЕАД за „Изготвяне на междинна оценка (МО) на Областната стратегия за развитие (ОСР) на област с административен център Благоевград „2005- 2015 г.“

Целта на междинната оценка е да подпомогне цялостното управление на ОСР, нейното актуализиране и ако е необходимо – нейното преориентиране, а също и осигуряване на информация за подобряване на изпълнението на стратегията и в частност - подобряване на координацията.

*Предмет на анализ и оценка* е изпълнението на целите и приоритетите, заложи в ОСР на област с административен център Благоевград. Оценката е адресирана към три основни аспекта: реализация, съгласуваност/адекватност и координация при прилагането.

*Основният методически подход* в изготвянето на МО е съчетание от външна експертна оценка и консултиране с администрацията. Оценката се формира от класически инструментариум от методи – сравнителен и причинно-следствен анализ, екстраполация, аналогия, критериална оценка, експертна оценка, селекция, синтез, индукция. Водещи в работата и избора на съответен метод са изискванията на утвърдените методически указания и техническото задание. Поради времеви и информационни ограничители, във финалната фаза на оценките се наложи прилагането на *опростен експертен модел* като единствената реализуема възможност за навременна оценка.

*Основните източници на информация* за МО на ОСР включват:

- Областната стратегия за развитие /ОСР/ на област с административен център Благоевград „2005- 2015 г.“
- Общински планове за развитие /ОПР/ на всички общини в областта
- Годишни доклади за изпълнение на ОПР по общини
- Секторни стратегии и програми

- Актуалните стратегически документи от по-високите нива:
  - Национална стратегия за регионално развитие
  - Стратегия „Европа 2020” с националните цели по нея
- Официалните страници на УО на оперативните програми
- Текуща статистика на НСИ
- Информационната система за управление Структурните фондове на ЕС

## **Основни изводи и препоръки – резюме**

### **Основни изводи:**

- В териториалният обхват на област Благоевград няма настъпили изменения за периода 2005-2010 г. Областта запазва границите си и не променя принадлежността си към Югозападния район (NUTS 2). Налице е съответствие на приоритетите и целите от по-високото ниво на планиране. Като цяло има съгласуваност между стратегическите цели, но се налага допълнителна стиковка по отношение най-вече на европейските приоритети и политики - върху изпълнението на стратегията влияят вече и нови фактори, свързани с изискванията, които поставя членството в ЕС, икономическата криза и факта, че вече 52% от областната територия е под защита на Закона за биологичното разнообразие, което ще затрудни и ограничи много дейности.
- Липсва обратната връзка (общинински планове за развитие – областна стратегия за развитие). Ако всички ОПР се реализират, какво ще се случи в областта? Как ще се отрази това на ОСР? Институционалният и управленският капацитет в някои от общините е недостатъчен поради ограничени ресурси (финансови и човешки).
- Проектите по които се извършват дейности в областта са ориентирани и към трите стратегически цели на ОСР, свързани с: приоритетно развитие на икономиката; подобряване качеството на живот и увеличаване на заетостта; развитие на трансграничното сътрудничество и осигуряване на инфраструктура за хармонично развитие на трансграничния регион. Целите на проектите са обвързани с възможностите за финансиране и ресурсите на областта. Основен недостатък при извеждането на индикаторите, целите и показателите в ОСР и

ОПР е липсата на количествени и качествени стойности, които трябва да бъдат достигнати при реализация на ОСР и съответните ОПР.

- При извършване на МО, ясно се откроява констатацията, че Областният управител няма достатъчно пълномощия да упражнява необходимия контрол и да санкционира общините при непълнение на задълженията си по реализация на ОСР. Понастоящем Областната управа може да разчита единствено на добронамереност от страна на общините за изпълнение на областната стратегия.

### **Препоръки**

- Актуализацията на стратегията е препоръчителна, ако не изцяло, то поне в отделни нейни части. Допълнително обвързване с европейските приоритети и политики е важно за осъвременяване на стратегията. Стратегическите цели на ОСР са съобразени с трите взаимно подсилващи се приоритета на “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Конкретните цели на „Европа 2020” и поетите национални ангажименти по тях, следва да залегнат в допълнен/актуализиран вариант на ОСР на област Благоевград.
- Съществува необходимост от пренареждане на конкретните задачи за по-ефективно справяне с предизвикателствата на икономическата криза. Да се изведат на преден план борбата с безработицата, трудовата заетост, овладяване на негативните демографски процеси и негативната динамика в движението на населението. За оставащия период на действие трябва да се определят целеви стойности, да действат ясни и точни критерии и показатели, които да се достигнат. Същевременно поставените цели, мерки и действия трябва да са реално постижими. Необходимо е да се ускори работата по приоритети и проекти, чието изпълнение изостава.
- Считаме за полезно да се изгради и заработи областна информационна система за управление на регионалното развитие до създаването на Единната информационна система за управление на регионалното развитие. Тази информационна система да дава за определен отчетен период представа за изпълнението на областните и общински приоритети, цели и задачи, а оттам и за изпълнението на ОСР и ОПР.
- Необходимо е за ефективната реализация на ОСР, много по-активна дейност от страна на всички участници в процесите на планиране и реализация на стратегията. Препоръчителна е активизацията на общинските ръководства.

- Въпреки, че надхвърля обхвата на извършваната МО, налага се изводът за необходимостта от оптимизация на нормативната база с цел увеличаване правомощията на Областния управител при контролиране на дейността по прилагане на ОСР и засилване на задълженията на общините по съдействието на изпълнението на ОСР.

### **1. Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на областта**

Независими/възложени оценки на публичните инвестиции в областта няма. Информацията от наличните отчетни доклади на част от общините и подбрани данни за проекти по оперативни програми, позволяват сглобяването на достатъчно пълна картина за приоритетните инвестиционни проекти в областта и тяхното състояние.

## **2. Оценка на изпълнението на ОСР**

### **2.1. Количествено определяне на целите – продукти, резултати и въздействия**

- *Уместни ли са индикаторите, чрез които се осъществява количествено измерване на общите, специфичните и оперативните цели?*

Индикаторите са уместни, на базата на официалната статистическа информация на НСИ, министерства и ведомства и техните поделения, напр. РИОСВ.

- *Продължават ли да бъдат валидни зададените количествени целеви стойности?*

В ОСР липсват количествено определени цели.

- *Уместни ли са процедурите за събиране на данни; уместни и надеждни ли са източниците?*

Процедурите за събиране на данни не са достатъчно ефективни. Като цяло източниците са надеждни, но на местно ниво източниците не винаги са сигурни.

- *Полезни ли са индикаторите при даване на точна и навременна картина за изпълнението и за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка?*

Индикаторите не са параметрирани количествено, поради което не могат да бъдат полезни.

### **2.2. Ефективност и ефикасност до момента и на очакваните социално-икономически въздействия и на тази основа – оценка на политиката и на разпределението на финансовите ресурси**

- *Какви са до момента резултатите и напредъкът по отношение на постигането на целите на ОСР? Постигат ли се количествените цели по отношение на резултатите и каква е вероятността за постигане на целите по отношение на въздействията?*

Проектите са ориентирани и към трите стратегически цели (СЦ) на ОСР.

- Над половината от проектите (56%) са свързани със СЦ 3 “Подобряване на качеството на живот и увеличаване на заетостта”, равномерно разпределени в двете специфични цели – “Подобряване на условията за трудова реализация” и “Развитие на социално-културната инфраструктура”. Приоритетите по тази цел са насочени към развитието

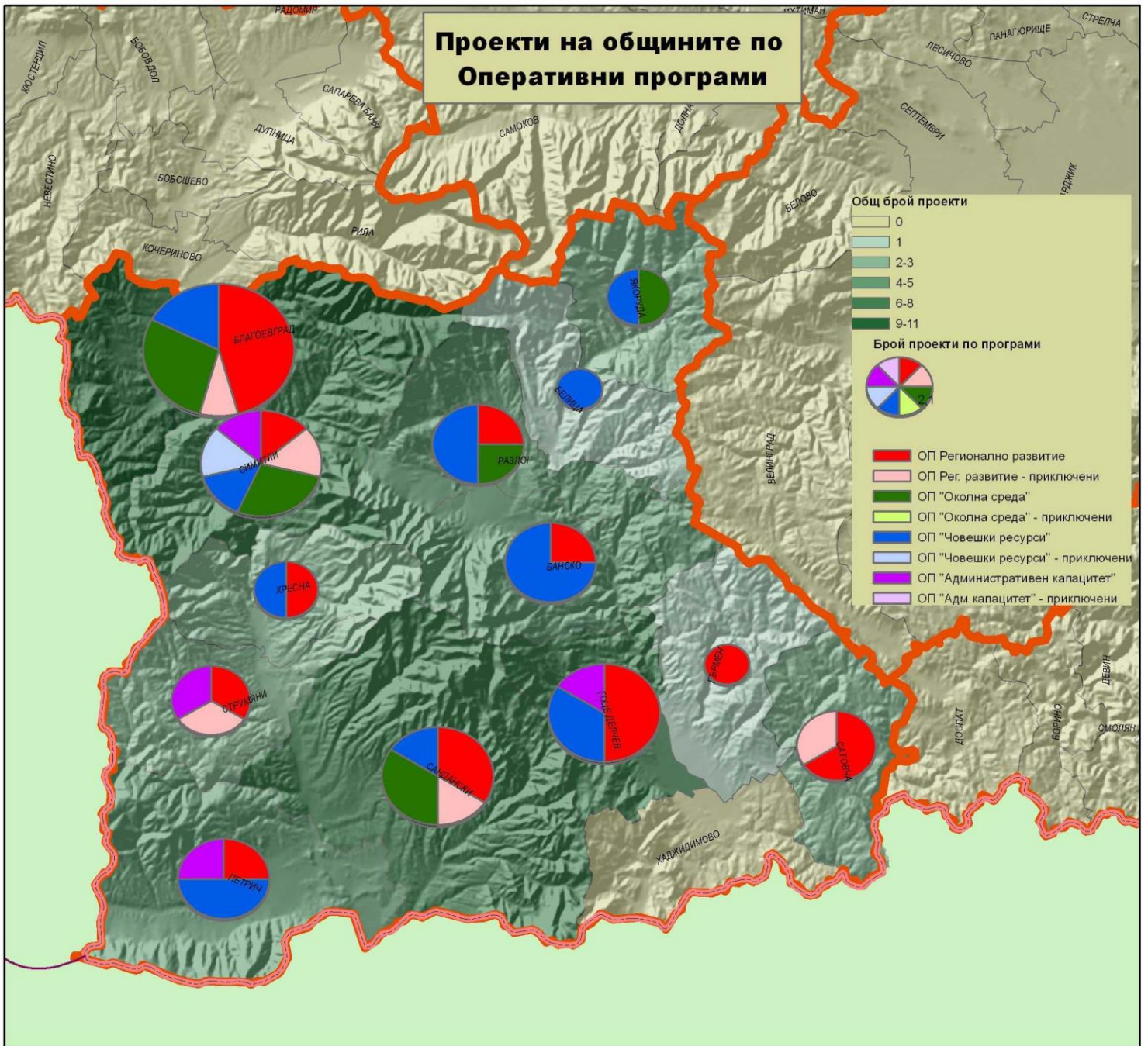


на образованието, повишаването на трудовата заетост и съответно намаляване на безработицата, социално подпомагане, обитаване, здравеопазване, култура и спорт.

- Голям е и дялът на проектите ориентирани към СЦ 1 “Постигане на икономическо развитие, ориентирано към човека чрез оползотворяване на уникалните ресурси на областта” – 40,2%. Те са част от три специфични цели, свързани с индустрията, техническата инфраструктура и туризма.
- СЦ 2 “Развитие на трансграничното сътрудничество и оползотворяване на крайграничното кръстопътно местоположение е представена от една специфична цел – Развитие на трансграничните инфраструктури с оглед икономическо развитие и подобряване на качеството на живот с приоритет осигуряване на инфраструктура за хармонично развитие на трансграничния регион. Тя включва 5 проекта от общо 129.
- Тъй като само 13 са приключилите проекти, не може с точност да се прецени постигат ли се целите по отношение на резултатите и въздействията. 52 проекта са в процес на изпълнение, което предполага, че те допринасят до голяма степен за постигане на целите.
- По програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. в област Благоевград са одобрени 18 проекти по мярка 112 (“Създаване на стопанства на млади фермери”) със субсидия от 855 614 лв. Според матрицата за оценка по ос 1<sup>1</sup> тези проекти имат положително въздействие.
- По данни на Държавен фонд “Земеделие” в областта са получени субсидии с обща стойност 641176 лв. за около 1380 бенефициенти от Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) за 2008 и 2009 г.

---

<sup>1</sup> Развитие на конкурентноспособни и основани на иновации земеделие, горско стопанство и хранително-вкусова промишленост



Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, 15.11.2010 г.

- **Трябва ли да се запази финансовата тежест на всеки приоритет въз основа на първите резултати и очаквани въздействия?**

В ОСП липсва част за финансиране и финансови таблици, тъй като изпълнението е извън стратегията; в този смисъл отговорът на този въпрос може да бъде даден на основата на финансовите показатели от изпълнението на общинските планове. Насочването на публичното финансиране съответства на проблемите и нуждите в областната стратегия.

- **Кои са промените, които трябва да се направят?**

Промените са свързани с променената икономическа ситуация, финансовата криза и нарастването на безработицата.

- **Каква е ефективността от прилагането на хоризонталните политики до момента и вероятните въздействия, които могат да се постигнат?**

Прилагането на хоризонталните политики е свързано главно с ОП "Регионално развитие", по която се реализират 22 проекта в 11 общини (табл. 1). Въздействията са по отношение на приоритетите на социалната и техническата инфраструктура, развитие на трансграничното сътрудничество и на населените места с оглед икономическо развитие и подобряване качеството на живот.

Таблица 1

**Разпределение на проектите в област Благоевград по общини и оперативни програми**

ЕКАТТЕ	Общини	Общо	Развитие на човешките ресурси	Административен капацитет	Регионално развитие	Конкурентно способност	Околна среда
	Обл.Благоевград - общи	8	4	4			
BLG01	Банско	7	5		1	1	
BLG02	Белица	1	1				
BLG03	Благоевград	35	15		7	10	3
BLG11	Гоце Делчев	12	5		4	3	
BLG13	Гърмен	2	1		1		
BLG28	Кресна	4	3		1		
BLG33	Петрич	14	5	1	1	7	
BLG37	Разлог	11	6	2	1		2
BLG40	Сандански	16	8		2	4	2
BLG42	Сатовча	4	1		2	1	
BLG44	Симитли	6	1	1	1	1	2
BLG49	Струмяни	5	4		1		
BLG52	Хаджидимово	1				1	
BLG53	Якоруда	3	2				1
<b>BLG</b>	<b>Обл. Благоевград</b>	<b>129</b>	<b>61</b>	<b>8</b>	<b>22</b>	<b>28</b>	<b>10</b>

Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, 15.11.2010 г.

**2.3. Качество на организацията по изпълнението, наблюдението и оценката**

- **Спазва ли се графикът на изпълнението? Какви са причините за забавяне (по-специално за дейностите и проектите, които са определени като стратегически, а не са стартирани междуременно или своеременно)?**

В ОСР липсват графици. Според Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България за област Благоевград 50% от проектите, които приключват през 2009 г. (21 проекти от общо 40 с крайна дата 2009 г.) и също половината от проектите, които приключват през 2010 г. (24 от общо 51 проекти, приключващи през 2010 г.) са в процес на изпълнение (табл. 2). Те са свързани основно с приоритетите по човешките ресурси и регионалното развитие.

Таблица 2

**Статус на проектите в област Благоевград по общини**

ЕКАТТЕ	Общини	Общо	В процес на изпълнение	Регистриран	Прекратен	Приключен
	Обл.Благоевград - общи	8		2	2	4
BLG01	Банско	7	5	2		
BLG02	Белица	1		1		
BLG03	Благоевград	35	17	12	5	1
BLG11	Гоце Делчев	12	5	4	2	1
BLG13	Гърмен	2		1	1	
BLG28	Кресна	4		4		
BLG33	Петрич	14	7	3	3	1
BLG37	Разлог	11	5	4	2	
BLG40	Сандански	16	8	5	2	1
BLG42	Саатовча	4	2	1		1
BLG44	Симитли	6	1	3		2
BLG49	Струмяни	5	1	2		2
BLG52	Хаджидимово	1	1			
BLG53	Якоруда	3		3		
<b>BLG</b>	<b>Обл. Благоевград</b>	<b>129</b>	<b>52</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>13</b>

*Източник: Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, 15.11.2010 г.*

- **Какво е качеството и ефикасността на управлението и наблюдението на ОСР? Какъв е приносът на партньорството?**

Съгласно чл.3 от Закона за регионално развитие важно значение има създаването на условия за провеждане на държавната политика за регионално развитие, основаваща се на принципите на партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката.

- **Адекватни и достатъчно прозрачни ли са критериите и процедурите за предлагане на проекти за публично финансиране?**

Критериите и процедурите за проектите за публично финансиране са достатъчно адекватни и прозрачни.

- ***Достатъчно ефективна ли е системата за отчетност и контрол?***

Системата за отчетност и контрол е достатъчно ефективна, за което допринася и Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България.

#### **2.4. Добавена стойност**

- ***Кои аспекти от напредъка в изпълнението на ОСР не биха се осъществили без подкрепа от публични източници (оперативни програми, целеви субсидии, правителствени програми и пр.)?***

Всички проекти са свързани с публични източници и главно с оперативни програми, които са част от Националната стратегическа референтна рамка на България (с програмен период 2007-2013 г.).

#### **2.5. Оценка на публичната намеса**

##### **2.5.1. Ресурси**

- ***Какви финансови и човешки ресурси са вложени?***

Понастоящем общата стойност на проектите е 92 951 535,00 лв, от които са изплатени 34 098 953,32 лв (36,7%) (табл. 3)

- ***Спазва ли се времевият график на осигуряване на средствата? Ако не – какви са причините?***

Времевият график не се спазва. 46 проекта (35,7% от общият им брой) не са изпълнени в посочения за тях срок. Причините са организационни.

##### **2.5.2. Дейности**

- ***Какви дейности по стратегията са осъществени?***

- По приключилите 13 проекта дейностите са осъществени
- По проектите в процес на осъществяване (51 бр.) са осъществени част от дейностите
- По прекратените 17 проекти са осъществени част от дейности в 8 проекта, в останалите 9 няма финансиране
- По регистрираните 47 проекти са осъществени част от дейностите в 26 проекта, а в 21 няма изплатени финансови средства.

- *Спазва ли се времевият график за осъществяване на дейностите? (Ако не – причини.)*

Времевият график като цяло се спазва, но при проектите (46 бр.), които са в процес на осъществяване след крайната им дата не е възможно да се спазва. Причините са организационни, недостатъчен административен капацитет и финансови поради ограничените възможности през последните две години.

## **2.6. Оценка на ефекта от прилагането на ОСР**

### **2.6.1. Продукти**

- *Какво е постигнато, доставено или осигурено от бенефициентите?*

От бенефициентите са финансирани 15 444 883 лв или 16,6% от общата стойност на проектите.

## **2.7. Критерии за успех на публичната намеса**

### **2.7.1. Ефективност (сравнителна ефективност)**

- *Доколко са постигнати специфичните цели? (Сравнение на планираните с очакваните резултати.)*

Целите са обвързани с възможностите за финансиране и ресурсите на областта. Специфичните цели нямат целеви стойности. По-голяма част от общините не са предоставили данни, поради което е невъзможно обективно да се оцени степента на изпълнение на целите. Поради тези причини оценката е експертна. Не са достигнати изискванията по специфични цели: 1.1., 1.2., 1.4, 3.1., 3.2. Близко до изпълнението на целите са: 1.3. и 2.1.

- *Доколко са постигнати стратегическите цели? (Сравнение на планираните с очакваните въздействия.)*

Стратегическите цели са насочени към основните приоритети за развитие на областта. Те са постигнати до определено ниво, тъй като не са реализирани всички проекти. Стратегическата цел, свързана с икономическото развитие също не може да бъде реализирана изцяло поради променената икономическа ситуация – икономическата и финансова криза от 2009 г. Експертната оценка (незадоволителна, добра и много добра) за степента на постигане на стратегическите цели е следната: СЦ 1 – добра; СЦ 2 – добра; СЦ 3 – незадоволителна.

### **2.7.2. Полезност**

- *Оказва ли ОСР въздействие върху целевите групи от населението от гледна точка на техните потребности?*

ОСР оказва въздействие върху целевите групи от населението главно чрез проектите, насочени към развитието на социално-културната инфраструктура с приоритет подобряване качеството на живот. Проектите, свързани с целеви групи от населението в ОСР са общо 24 и се реализират по ОП "Развитие на човешките ресурси".

### **2.7.3. Устойчивост**

- *До каква степен промените (или ползите) могат да се запазят след приключване на програмата?*
  - *Какъв е институционалният и управленският капацитет на прилагащите организации (общините) и на изпълнителите на проектите?*

Институционалният и управленският капацитет в някои от общините е недостатъчен поради недостатъчни ресурси (финансови и човешки).

## **3. Оценка на стратегията на ОСР**

### **3.1. Съответствие**

- **Съответстват ли целите на плановия документ на:**
  - *основните проблеми и нужди на съответния район (област)?*
  - *анализа на потенциала и перспективните тенденции (SWOT)?*
  - *приоритетите на плановете и политики на по-високо ниво?*

Основните проблеми и нужди на областта се запазват, дори някои се задълбочават.

Като цяло целите на ОСР съответстват на средата, която е обект на развитие. Промени обаче са настъпили – влошаване на икономическата среда и задълбочаване на важни социални проблеми. Стратегията съответства в общи линии на плановете и политики от по-високо ниво.

### **3.2. Анализ на резултатите от предишни оценки**

Не са извършвани предишни оценки на ОСР.

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

- *Налице ли са важни промени в контекста и в каква степен те налагат*

### ***преориентиране на стратегията?***

През анализирания период на действие на ОСР, не са настъпили важни промени, които да променят оценката на силните и слабите страни. При SWOT анализа уместно са подредени и разгледани силните и слаби страни в областта, като определено няма съществена промяна през годините, както при стимулиране на силните страни, така и ограничаване на слабите; липсва йерархиизиране на проблемите.

- ***Продължават ли да са валидни основните тенденции и фактори в развитието на областта? Ако не – какво се променя на областно ниво?***

Основните фактори и тенденции в развитието на областта продължават да са валидни.

- ***Съществуват ли нови фактори, благоприятстващи или затрудняващи икономическото и социалното устойчиво развитие в областта или част от нея?***

Новите фактори се свързват с поява и развитие на световната икономическа криза и последвалото влошаването на икономическата и социална обстановка; на новото обстоятелство, че страната е действителен член на ЕС и настъпилите промени на статута на големи площи от областта, които вече са защитени зони по ЗБР - 51,9% от територията.

- ***Валидни ли са основните несъответствия, които трябва да се преодоляват? Валидни ли са промените, които е трябвало да се извършат? Запазва ли се приоритетността на нуждите и на целите? Ако – не, кои са новите нужди за адресиране и новите приоритети или какво препоръждане на приоритетите е необходимо да се извърши при актуализирането на ОСР?***

Съществува необходимост от пренареждане на целите, като се изведат на преден план тези, които са най-актуални и свързани с преодоляване на негативните последствия от икономическата и социална криза.

- ***Продължават ли да са уместни целите по отношение на идентифицираните нужди?***

По-голяма част от целите продължават да са уместни. Само малка част са изпълнени или частично изпълнени, което налага преоценка на тяхната важност.

### **3.4. Уместност и съгласуваност на стратегията**

- ***Запазва ли се смисълът и общата съгласуваност на стратегията на ОСР? Запазва ли се делът и относителната тежест на всеки***



### ***приоритет и дейност?***

Смисълът на стратегията се запазва, но налице е промяна в относителната тежест на някои отделните приоритети и дейности.

- ***Съгласувани ли са помежду си стратегическите цели и продължават ли те да бъдат уместни спрямо националните и европейските политики и приоритети и промените в социално-икономическия контекст?***

Като цяло има съгласуваност между стратегическите цели, но се налага допълнителна стиковка по отношение най-вече на европейските приоритети и политики и настъпилите негативни промени в социално-икономически контекст през 2009-2010г.

- ***Постигат ли се цели от по-общ порядък като намаляване на междурегионалните, вътрешнорегионалните различия? Ако не се постигат – на какво се дължи това (вкл. има ли територия с по-голям принос в негативните тенденции)?***

Известни успехи в преодоляване на различията са налице, но крайно недостатъчни. В никакъв случай не може да се говори за преодоляване на насложилите се междуобластни различия. Няма съществен напредък и в преодоляване на изолираността на източните части на областта, между струмското и местенското поречия. Нещо повече, в отделните периферни части на областта, определени негативни тенденции се засилват - като обезлюдяване, липса на трудова реализация и др. Всички тези тенденции се засилват и от развитието на икономическата криза.

### **3.5. Баланс на територията**

За периода на действие на ОСР се предполага, че са настъпили промени в начина на ползване на областната територия и трансформации между отделните видове територии. Тези промени не са отразени на национално ниво. Последният баланс на територията на Р България е утвърден към 31.12.2000г. Почти напълно липсват и данни в това отношение подадени от общините.

## **4. Оценка на координацията на ОСР**

### **4.1. Оценка на процеса на ОСР**

- ***Какво е участието на партньорите в осъществяването на различните функции?***

Участието на различните партньори при реализация на стратегическите цели на стратегията и определените дейности е недостатъчно активно и недостатъчно

ефективно.

- ***Какви форми на участие се използват и каква е тяхната ефективност?***

Основна форма са работни срещи по конкретни обекти, заложен в ОСР. По отношение на ефективността срещите за ползотворни, но когато е налице липса на финансови средства за реализиране на обектите, процеса по изпълнение се забавя.

- ***Какво е качеството и използването на информационните системи, осигуряващи данни за мониторинг и оценка (не само на прилагащите, но и на всички партньори)?***

Няма изградена и функционираща Единната информационна система за управление на регионалното развитие. Използваните данни на НСИ и други ведомствени източници на информация са надеждни, но не при всички случаи достатъчни и своевременно публикувани. Въпреки това, тези източници са практически единствените / в над 90% от случаите /, осигуряващи данни за мониторинг и оценка на ОСР.

- ***В каква степен партньорите разпространяват информация за своята дейност по изпълнение на ОСР?***

Разпространяването на информация по изпълнението на ОСР е крайно недостатъчно. Причините за това са: несъбирането на информация от общините по изпълнението на ОПР и по индикаторите заложен в тези планове; нежеланието и мудността на някои от общините за предоставяне на наличната информация. Партньорите извън общините в много случаи / предимно с рекламна цел / широко прокламират своята дейност, допринасяща за изпълнението на ОСР.

- ***Осъществяват ли се периодични прояви с участието на всички партньори за взаимна оценка на действията и разглеждане на възможностите за подобряване на координацията?***

Проявите се реализират основно, чрез провеждане на заседанията на Областния съвет за развитие.

#### **4.2. Оценка на функционирането на ОСР**

- ***Запознати ли са заинтересованите страни с ОСР?***

Общинските ръководства категорично са запознати с ОСР на област Благоевград. Всички ведомства и техните подразделения в областта, също са запознати със стратегията. Предполага се, че обществените организации и други партньори ползват ОСР.

- ***Съответстват ли оперативните решения на постановките на ОСР?***

Няма сведения за несъответствие на взети оперативни решения, които не са в съответствие с постановките от ОСР.

- ***Използва ли се за аргументиране на оперативните решения?***

Очевидно, че вземаните оперативни решения на областната администрация се взимат съобразно постановките на ОСР и се аргументират с нейните изисквания.

#### **4.3. Оценка на координираността на ОСР**

- ***Използва ли се ОСР като инструмент в общинското планиране?***

Доколкото стратегическите виждания като цяло са отразени в ОПР, то може да се приеме, че ОСР е използван като инструмент при общинското планиране при съставянето на плановете. В последствие, при реализацията на ОПР, ОСР се използва ограничено като инструмент в общинското планиране.

- ***Информират ли регулярно общините за изпълнението на своите плановете и за промени в тях?***

Един от най-слабите моменти при реализацията на ОСР. Официално е поискана два пъти информация /от месец април до месец септември 2010 г./ по отношение докладите за наблюдение изпълнението на Общинските плановете за развитие. Отсъствието на междинна оценка на ОПР, както и годишни мониторингови доклади за изпълнението им, неминуемо понижават прецизността на МО на ОСР. Според това дали са изготвили и предоставили доклади за изпълнение на ОПР се очертават 3 групи общини:

1. *Общини, изготвили годишни доклади:* Разлог, Банско, Гърмен, Якоруда (справка)
2. *Общини, неизготвили годишни доклади:* Благоевград, Симитли, Сатовча, Белица, Кресна, Хаджидимово
3. *Общини, не дали отговор:* Петрич, Сандански, Струмяни, Гоце Делчев

- ***Функционира ли пълноценно областният съвет за развитие по отношение прилагането на ОСР?***

Очевидно е, че липсата на обратна информация от общините към областта, изключително затруднява пълноценното функциониране на областния съвет за развитие по отношение на прилагането и контролирането на изпълнението на ОСР. Поради това, заключението е, че областният съвет не функционира пълноценно.

- ***Доколко ефективно действа областният съвет*** (колко пъти се е събирал по всяка от компетенциите, които има, колко пъти е канил представители на

министерства, общини и др. във връзка с проблеми и съобразно своите компетенции и пр.)?

Проведените заседания на Областния съвет за развитие за периода 2005 – 2010г. са: на 24.10.2005 г. присъствали депутати; на 13.12. 2005 г.; на 09.03.2005 г.; на 18.01.2007 г., присъствал представител на МВР; на 26.02.2008 г.; на 23.10.2008 г.; 07.04.2009 г.; на 30.03.2010 г., присъствал представител на МРРБ и 28.10.2010 г.

- *Използвани ли са възможностите за взаимодействие чрез областния съвет за развитие за поставяне и решаване на специализирани въпроси?*

Много често са използвани възможностите за поставяне, разглеждане и подпомагане решаването на специфични въпроси.

- *Доколко ефективна е координацията с Регионалния съвет за развитие?*

Ефективна е дотолкова, доколкото се касае за реализиране на съвместни политики и мерки, заложен в законовите и подзаконови нормативни актове, както и в съответните програми за финансиране на ЕС.

## **5. Основни изводи**

- Няма настъпили промени в териториалния обхват на областта. Областта запазва границите си и не променя принадлежността си към район от ниво 2 поради което, МО на ОСР се извършва в рамките на стандартния си обхват.
- Налице е съответствие на приоритетите и целите от по-високото ниво на планиране. Като цяло има съгласуваност между стратегическите цели, но се налага допълнителна стиковка по отношение най-вече на европейските приоритети и политики.
- Основните проблеми и нужди на областта се запазват, дори някои се задълбочават. Като цяло целите на ОСР съответстват на средата, която е обект на развитие. Не се установява промяна в изведените в стратегията силни и слаби страни. Върху изпълнението на стратегията обаче влияят вече и нови фактори – изискванията, които поставя членството в ЕС, икономическата криза и факта, че вече 52% от областната територия е под защита на Закона за биологичното разнообразие, което ще затрудни и ограничи много дейности.
- Смисълът на стратегията се запазва, но е налице промяна в относителната тежест на някои дейности в социално-икономически контекст през 2009-2010 г.

- Известни успехи в преодоляване на различията на регионално ниво са налице, но са недостатъчни. Няма съществен напредък и в преодоляване на изолираността на източните части на областта, между струмското и местенското поречия. В отделните периферни части на областта, определени негативни тенденции се засилват - като напр. обезлюдяване, липса на трудова реализация и др. За всичко това допринася и развитието на икономическата криза.
- Липсва обратната връзка (общинински планове за развитие – областна стратегия за развитие). Ако всички ОПР се реализират, какво ще се случи в областта? Как ще се отрази това на ОСР?
- Проектите по които се извършват дейности в областта са ориентирани и към трите стратегически цели (СИЦ) на ОСР, свързани с: приоритетно развитие на икономиката; подобряване качеството на живот и увеличаване на заетостта; развитие на трансграничното сътрудничество и осигуряване на инфраструктура за хармонично развитие на трансграничния регион.
- Проектите се реализират по следните оперативни програми:
  - Най-голям е броят на проектите по ОП “Развитие на човешките ресурси” - 61 проекти от общо 129 или 47,3% от проектите в област Благоевград
  - По ОП “Регионално развитие” се осъществяват 22 проекти (17,1%)
  - По ОП “Конкурентноспособност” – 28 бр. (21,7%)
  - По ОП “Околна среда” – 10 бр. (7,8%)
  - Най-малко проекти са реализирани по ОП “Административен капацитет” - 8 бр. (6,2%).
  - По програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. в област Благоевград са одобрени 18 проекти по мярка 112.
- Насочването на публичното финансиране съответства на проблемите и нуждите в областната стратегия.
- Прилагането на хоризонталните политики е свързано главно с ОП ”Регионално развитие”, по която се реализират 22 проекта в 11 общини. Въздействията са по отношение на приоритетите на социалната и техническата инфраструктура, развитие на трансграничното сътрудничество и на населените места с оглед икономическо развитие и подобряване качеството на живот.
- В ОСР не са разработени времеви графици. Според Информационната система за управление и наблюдение на структурните фондове на ЕС в България за

област Благоевград, 50% от проектите които приключват през 2009 г. и 2010 г. все още са в процес на изпълнение. Те са свързани основно с приоритетите по човешките ресурси и регионалното развитие.

- Понастоящем общата стойност на проектите е 92 951 535,00 лв, от които са изплатени 34 098 953,32 лв (36,7%).
- От бенефициентите са финансирани 15 444 883 лв или 16,6% от общата стойност на проектите.
- ОСР оказва въздействие върху целевите групи от населението главно чрез 24 проекта, кои се реализират по ОП "Развитие на човешките ресурси".
- Институционалният и управленският капацитет в някои от общините е недостатъчен поради ограничени ресурси (финансови и човешки).
- Във всички 14 общини преобладават проектите, свързани с подобряване качеството на живот по ОП "Развитие на човешките ресурси". В 11 от общините са разработени проекти по ОП "Регионално развитие", а в 8 – по ОП "Конкурентноспособност". Най-малък е броят на общините (5), разработили проекти по ОП "Околна среда" и ОП "Административен капацитет (4).
- От общо 129 проекти в ОСР, 13 са приключени, 17 - прекратени, в процес на изпълнение са 52, а регистрирани – 47.
- Стратегическите цели са насочени към основните приоритети за развитие на областта. Те са постигнати до определено ниво, тъй като не са реализирани всички проекти.
- Системата за мониторинг в ОПР включва различен брой индикатори и редица показатели за изпълнението на плана. В някои общини техният брой е изключително голям. Например в ОПР на община Благоевград се посочват 229 индикатора за мониторинг. Очевидно е, че силно са надценени възможностите на общинската администрация да събира и обработва информация. Изнесеното е сведение за нереалистичност при разработване на системата за мониторинг на ОПР. Подобно несъответствие се наблюдава при почти всички ОПР.
- Основен недостатък при извеждането на индикаторите, целите и показателите в ОСР и ОПР е липсата на количествени и качествени стойности, които трябва да бъдат достигнати при реализация на ОСР и съответните ОПР. Същевременно, за успешното извършване на междинна оценка на ОСР е необходимо целите да са количествено изразени и индикаторите да са предварително определени.

Индикаторите трябва да имат стойности, които посочват изходното състояние, както и целеви стойности за постигане посредством стратегията.

- За отбелязване е, че системата за мониторинг на ОСР и до голяма степен на ОПР не работи. Няма създадена и действаща система за събиране на информация за изпълнението на стратегията и общинските планове. Тук основната причина трябва да се търси в общинските ръководства. Налице е неразбиране или нежелание за подпомагане на процесите на планиране на общинското и областното развитие.
- Очевидна е липсата в общините на достатъчен административен капацитет, който компетентно и отговорно да ръководи процеса по изпълнение на ОПР и свързаните с тях дейности.
- Поради недостатъчната информация, обслужваща ОСР и подавана от задължените за това страни, се налага при извършването на МО да се разчита на информация събрана от други източници: НСИ, информационната система за управление структурните фондове на ЕС, информация на министерства и ведомства и техните подразделения в област Благоевград.
- Затруднена е и комуникацията между областното ръководство и общините. Въпреки изричното искане от страна на областната администрация за предоставяне на годишните доклади за изпълнение на ОПР, само 4 общини са представили такива доклади, 6 са отговорили, че нямат подготвени доклади, а 4 общини не са счели за нужно да отговорят на искането.
- Липсата на изискуемата отчетност във връзка с прилагането на ОСР и ОПР, затруднява дейността и ефективността на областната управа по съблюдаване на изпълнението на областната стратегия. Недооценяването на важността на ОПР и ОСР, оказва неблагоприятно влияние за взимането на решения, касаещи общественото-икономическото развитие на самите общини.
- При извършване на МО, ясно се откроява констатацията, че Областният управител няма достатъчно пълномощия да упражнява необходимия контрол и да санкционира общините при непълнение на задълженията си по реализация на ОСР. Понастоящем Областната управа може да разчита единствено на добронамереност от страна на общините за изпълнение на областната стратегия.

## 6. Препоръки

- Актуализацията на стратегията е препоръчителна, ако не изцяло, то поне в отделни нейни части. Допълнително обвързване с европейските приоритети и политики е важно за осъвременяване на стратегията. Стратегическите цели на ОСР са съобразени с трите взаимно подсилващи се приоритета на “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Конкретните цели на „Европа 2020” и поетите национални ангажименти по тях, следва да залегнат в допълнен/актуализиран вариант на ОСР на област Благоевград.
- Съществува необходимост от пренареждане на конкретните задачи за по-ефективно справяне с предизвикателствата на икономическата криза. Да се изведат на преден план борбата с безработицата, трудовата заетост, овладяване на негативните демографски процеси и негативната динамика в движението на населението. За оставащия период на действие трябва да се определят целеви стойности, да действат ясни и точни критерии и показатели, които да се достигнат. Същевременно поставените цели, мерки и действия трябва да са реално постижими.
- Необходимо е да се ускори работата по приоритети и проекти, чието изпълнение изостава. Да се работи активно по всички проекти и да няма такива, които да се negliжират. За поетите държавни ангажименти, за които срокът е изтекъл (напр. изграждането на РДТБО - до средата на 2009 г.) да се предприемат преимуществено мерки за най-бързо изпълнение.
- Необходимо е реализиране на допълнителни проекти за развитие на селското стопанство като специфична цел в ОСР с приоритет конкурентноспособно земеделие и животновъдство.
- Разработване на времеви графици и съответствие на финансирането с времевите хоризонти на проектите, тъй като понастоящем за 50% от проектите не са спазени графиците.
- Финансовото осигуряване на проектите да бъде в съответствие със определените дейности (за периода 2008-2012 г. от общата стойност на проектите са изплатени само около 1/3 от финансовите средства).
- Създаване на условия за по-ангажирано участие на бенефициентите в проектите с финансови ресурси.
- Създаване на възможности за повишаване на институционалният и управленският капацитет в част от общините (финансов и човешки).



- Считаме за полезно да се изгради и заработи областна информационна система за управление на регионалното развитие до създаването на Единната информационна система за управление на регионалното развитие. Тази информационна система да дава за отреден отчетен период представа за изпълнението на областните и общински приоритети, цели и задачи, а оттам и за изпълнението на ОСР и ОПР.
- Необходимо е за ефективната реализация на ОСР, много по- активна дейност от страна на всички участници в процесите на планиране и реализация на стратегията. Препоръчителна е активизацията на общинските ръководства.
- Въпреки, че надхвърля обхвата на извършваната МО, налага се изводът за необходимостта от оптимизация на нормативната база с цел увеличаване правомощията на Областния управител при контролиране на дейността по прилагане на ОСР и засилване на задълженията на общините по съдействието на изпълнението на ОСР.

## **7. Приложения**