

**МЕЖДИННА ОЦЕНКА**

**НА ОБЛАСТНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ 2005-2015**

**НА СОФИЙСКА ОБЛАСТ**

**януари, 2011 год.**

## СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ТЕКСТА НА МЕЖДИННА ОЦЕНКА

<b>СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА</b> .....	3
<b>1. Въведение и цели на оценката</b> .....	4
<b>2. Преглед на предходни оценки на публичните инвестиции на територията на областта</b> .....	7
<b>3. Оценка на изпълнението на ОСР;</b> .....	8
<b>3.1. Оценка на първоначалните резултати от изпълнението</b> .....	8
<b>3.2. Оценка на степента на постигане на съответните цели и на очертаната тенденция</b> .....	14
<b>3.3. Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;</b> .....	15
<b>3.3. Изводи</b> .....	17
<b>4. Оценка на стратегията на ОСР:</b> .....	18
<b>4.1. На общите условия за изпълнението на ОСР</b> .....	18
<b>4.2. Промените в социално-икономическите тенденции;</b> .....	25
<b>4.3. Промени в политиките за развитие на национално регионално и местно ниво</b> .....	26
<b>4.4 Изводи</b> .....	27
<b>5. Оценка на координацията на ОСР (действията, предприети от областния управител, областния съвет за развитие и областната администрация при изпълнението на ОСР, в т.ч.):</b> .....	28
<b>5.1. Мерките за наблюдение, оценка и контрол, както и създадените механизми за събиране на данни по заложените в ОСР индикатори;</b> .....	30
<b>5.2. Преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ОСР през изтеклия период (2005-2010 г.), както и мерките за преодоляване на тези</b>	

проблеми; .....	32
<b>5.3. Мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ОСР; .....</b>	<b>33</b>
<b>5.4. Мерките за постигане на необходимото съответствие на ОСР със секторните политики, планове и програми .....</b>	<b>34</b>
<b>5.5. Мерките за прилагане на принципа на партньорство.....</b>	<b>35</b>
<b>5.6. Изводи и препоръки .....</b>	<b>35</b>
<b>СПИСЪК НА ПРИЛОЖЕНИЯТА .....</b>	<b>37</b>

### СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

<b>ЗРР</b>	Закон за регионално развитие
<b>ППЗРР</b>	Правилник за прилагане на закона за регионално развитие
<b>ОСР</b>	Областна стратегия за развитие
<b>ОПР</b>	Общински план за развитие
<b>ЮЗРП</b>	Югозападен район за планиране
<b>НСРР</b>	Национална стратегия за регионално развитие
<b>ОП</b>	Оперативни програми
<b>ПРСР</b>	Програма за развитие на селските райони

## 1. Въведение и цели на оценката

Междинната оценка (МО) на изпълнението на Областната стратегия за развитие (ОСР) обхваща периода 2005-2009г., с цел да се осигури независима и актуална информация за постигнатите резултати от прилагането на стратегията. Предмет на анализ и оценка е изпълнението на целите и приоритетите, заложи в Областната стратегия за развитие на Софийска област. В обхвата на междинната оценка на ОСР влизат оценка на изпълнението, релевантност на стратегията и капацитет за координация.

Междинната оценка на Областната стратегия за развитие на Софийска област е възложена на „Модус Консулт“ ЕООД от Областния управител на Софийска област, съгласно Договор за консултантски услуги от 15.11. 2010 г., съгласно изискванията на чл. 33, ал. 1 и чл. 36, ал. 1. на Закона за регионално развитие (ЗРР).

При изготвянето на междинната оценка **Изпълнителят** се ръководи от изискванията на чл.33, ал. 2 на ЗРР, чл. 20 на Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие, приет с ПМС № 216 от 2.09.2008 г. (обн. ДВ, бр. 80 от 12.09.2008 г., в сила от 31.08.2008 г., изм. бр. 93 от 24.11.2009 г. в сила от 24.11.2009 г., бр. 5 от 19.01.2010 г.) и с **методиката за организиране и провеждане на междинна оценка на областните стратегии за развитие.**

Методологията, по която работи екипът на „Модус Консулт“, за извършване на междинната оценка на Областната стратегия за развитие /ОСР/ на Софийска област е разписана във встъпителния доклад, одобрен от Възложителя и включва:

- Етап на събиране на необходимата информация;
- Етап на разглеждане, анализиране и дискутиране на наличната информация;
- Етап на подготовка на доклада на междинна оценка;
- Етап на обсъждане, предаване и приемане от Възложителя.

В етапа на събиране на необходимата базова информация, екипът използва два източника:

- Публична информация и документи публикувани на електроните страници на общините, областна администрация, министерствата и интернет пространството;
- Служебна информация и документи изискани чрез кореспонденция между Изпълнителя и Възложителя.

Служебната информация и документация, изискана от оценителите е разписана в приложение към въстъпителния доклад за изпълнение на оценката и съдържа списък от документи, необходими за преглед от оценителите. Подготвени са **контролни листове** за отбелязване на получената документация и съдържанието/качеството на тази информация, необходима за провеждане на качествена оценка на изпълнението на ОСР. Подготвени са **методика и въпросници за анкетиране** членовете на Областния съвет за развитие и експерти на областна администрация на Софийска област, с цел проучване на мнение и нагласи относно отговорностите, работата и процесите на администриране на Областния съвет за развитие и Областната стратегия за развитие на Софийска област. Събирането и предоставянето на необходимата информация на Изпълнителя се извършва от експертите на областна администрация на Софийска област. Предоставената налична информация и документация е обобщена и организирана от Изпълнителя в контролните листове, таблици и справки, които са приложение към доклада за междинна оценка.

В етапа на разглеждане, анализиране и дискутиране на наличната информация, екипът обработи и организира получената и налична информация в таблици, справки и контролни листове така, че да се използва оперативно от всеки експерт от екипа, във всеки етап на подготовката на междинната оценка на ОСР.

Подготвени са:

- Справка – информация, която отразява съответствието на изискванията на Закона за регионално развитие и Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие с извършените до момента дейности, отнасящи се до задължения и отговорности на Областния управител по подготовка, изпълнение и наблюдение на Областната стратегия за развитие, Общинските планове за развитие и задължения по организиране и администриране работата на Областния съвет за развитие, подготвени документи и тяхното управление и съхранение;
- Обобщена справка - информация на индикаторите, с базовите показатели за измерване на резултатите от изпълнение на общинските планове за развитие и на Областната стратегия, както и справка за съотнасяне и съответствието на индикаторите за измерване на целите, приоритетите и мерките на общинските планове за развитие с тези на Областната стратегия за развитие;

- Справка-информация за съответствие на целите, приоритетите и мерките на всичките 22 общински планове за развитие и на Областната стратегия за развитие. Списък на общините от територията на Софийска област.
- Обобщена справка за съответствие и съвместимост на целите, приоритетите и мерките на общинските планове за развитие с тези на Областната стратегия за развитие;
- Справка – информация а съответствие на целите и приоритетите на ОСР с регионалния план за развитие на ЮЗРП;
- Обобщена справка на актуална статистическа информация по години за измерване на целите на Областната стратегия за развитие, по разписаните индикатори и показатели към тях;
- Справка – информация за съответствие на целите, приоритетите и мерките на Областната стратегия за развитие с цели, приоритети и мерки на регионалния план на СЗРП и на Националната стратегия за регионално развитие 2005-2015г.;
- Справка за наличните видове документи на национално ниво по сектори и икономически дейности;
- Обобщена справка - информация на подадените, изпълнявани, прекратени и изпълнени проекти на 22-те общините от Софийска област от Информационната система за наблюдение изпълнение на проектите финансирани от Структурните фондове;
- Обобщена справка - информация на получените въпросници от проведеното анкетиране на членовете на Областния съвет за развитие и на експертите от областната администрация на Софийска област.

В етапа на подготовка на доклада на междинна оценка, всеки от експертите, част от оценителния екип подготви анализи, мнения и разсъждения за обработените от него материали и документи. Екипът на оценителите проведе групови обсъждания и анализира текстовете, които са структурирани съгласно изискванията за структура на междинната оценка, разписани в заданието за изпълнение на услугата. Подготвеният първи вариант на междинна оценка е обсъден в екипа на оценителите и е изпратен за коментари и мнение от експертите на областна администрация на Софийска област. Подготвеният текст на междинна оценка е организиран и структуриран съгласно изискваното съдържание на доклад за междинна оценка съгласно техническото задание

на услугата.

Етап на обсъждане, предаване и приемана на доклада за междинна оценка на ОСР.

Първите варианти на междинна оценка и доклад са обсъдени в екипа оценители и са изпратени за обсъждане и коментари от областната администрация на Софийска област. Писмените бележки и коментари са организирани в таблица и са отразени в текстовете на междинна оценка и доклад. Окончателният пакет документи е организиран от Изпълнителя за предаване на Възложителя съгласно изискванията на точка 4.3. „Изисквания за представяне на крайния продукт на техническото задание на услугата”.

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

Областната стратегия за развитие на Софийска област за периода 2005-2015г. е приета с решение на Областния съвет за развитие, взето на заседание от 25.11.2005 г., отразено в Протокол № 1, в изпълнение на чл.12, ал.4 на ЗРР.

Стратегията за развитие на Софийска област е разработена в съответствие с изискванията на Закона за регионално развитие (обнародван в ДВ, бр. 14 от 20.02.2004г., изм. Обнародвано в ДВ бр.32 / 2005г.).

Стратегията е разработена в съответствие с предвижданията на Националната стратегия за регионално развитие (2005-2015), Регионален план за развитие на Югозападен район за планиране (2007-2015год.) и методическите указания на МРРБ. Отчетени са приоритетите, формулирани в Общинските планове за развитие на общините, включени в Софийска област.

Стратегията е разработена в съответствие с основните изисквания на регионалната политика на Европейския съюз, като принципите, на които се базира документът са изцяло подчинени на принципите на балансираното развитие на политиката на Европейския съюз за регионално развитие:

- Единен подход;
- Концентрация на ресурсите;
- Партньорство, публичност и прозрачност;
- Допълняемост на финансирането;
- Координация на дейностите;

- Съгласуваност на политиките, инструментите и дейностите;
- Спазване на законовата и подзаконова нормативна уредба на страната и регулациите на Европейския съюз.

В текста на ОСР не е разписан текст за разглеждане и отразяване на препоръки направени от предходни оценки на публични инвестиции на територията на областта - окончателна оценка на Областния план за развитие на Софийска област за периода до 2005г. и междинни оценки на общинските планове за развитие за периода до 2007г.

За целите на подготовка на междинната оценка на ОСР за периода 2005-2015г. „Модус Консулт“ ЕООД направи следните искания към областната администрация на Софийска област:

- Доклади на окончателна оценка на Областния план за развитие на Софийска област за периода до 2005г.;
- Доклади за междинни оценки на общинските планове за развитие за периода до 2007г.;
- Окончателния доклад на Изпълнителя на услугата за подготовка на ОСР;

Исканите доклади не са налични или не са изготвени.

### **3. Оценка на изпълнението на ОСР**

#### **3.1. Оценка на първоначалните резултати от изпълнението**

Стратегията за развитие на Софийска област е ключов инструмент за формиране и изпълнение на политиката за регионално развитие на областно ниво, като елемент от развитието на страната.

Стратегията съдържа анализ на икономическото и социалното развитие на областта, целите, приоритетите и мерките за реализация на стратегията, дейностите по организация и координация на изпълнението, процедури за наблюдение, оценка и актуализация. Неразделна част от стратегията е схемата за устройство на социално-икономическото развитие на областта.

Смисълът и целите на стратегическия документ за развитие на територията са да формулират стратегически цели и приоритети за нейното развитие, които да бъдат постигнати от оперативните документи - общинските планове за развитие. Стратегията не съдържа собствена изпълнителска част - тя координира, но не прилага мерки и дейности, поради факта, че Областният управител и областният съвет за развитие не разполагат със собствени финансови ресурси и се явяват предимно в ролята на



координатор в процеса на планиране, а не на изпълнител. Ограничените компетенции на областния управител и липсата на собствен или ясно обособен финансов ресурс за изпълнение на областните стратегии за развитие представлява съществено ограничение за осъществяването на адекватна на ЗРР междинна оценка.

Изпълнението на целите, приоритетите и мерките на ОСР се основават на изпълнението на общинските планове за развитие. В този смисъл, за да се изпълнят изискванията на ЗРР, е необходимо междинната оценка на ОСР да се предхожда и от оценка, свързана с изпълнението на общинските планове на територията на съответната област. Другата възможност за набиране на информация, за оценка на изпълнението на ОСР са годишни доклади за наблюдение изпълнение на общинския план за развитие на 22-те общини, по години от 2005 до 2009г. Наблюдението е регулярна дейност, при която използването на бързи оценъчни методи дава възможност за идентификация и решаване на проблеми по изпълнението на стратегията за развитието. Наблюдение на изпълнението на стратегията за развитие на Софийска област се осъществява от Областния съвет за развитие.

При разглеждане на Общинските планове за развитие на общините от територията на Софийска област, екипът оценители констатира, че в част от тези документи не съществува точка описваща процеса на наблюдение и оценка изпълнението на ОПР.

Прегледът на 22-те общински планове за развитие, за наличие на разписани системи/процедури за наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР на общините от територията на Софийска област, показва следното:

- В ОПР на 9 общини **не се съдържа точка**, описваща процеса на наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР, индикатори и изходни показатели за тях, спрямо които да се проведе наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР – това са общините Антон, Ботевград, Годеч, Горна Малина, Драгоман, Мирково, Самоков, Сливница, Челопеч;
- В 13 от Общинските плана за развитие или в 59% от общините в Софийска област, **се съдържа точка** описваща процесите на наблюдение и оценка на ОПР. Това са плановете за развитие на общините - Божурище, Долна баня, Елин Пелин, Етрополе, Златица, Ихтиман, Копривщица, Костенец, Костинброд, Пирдоп, Правец, Своге, Чавдар;

- От текста, описващ системите/процедурите за наблюдение и оценка на тези 13 ОПР е видно, че в 11 от тях се съдържат методи за **наблюдение и оценка** или в 50% от прегледаните планове, а в два от ОПР няма разработена методи за **оценка** на ОПР – община Костенец и община Чавдар;
- В 8 от тези 13 ОПР **не се съдържат разписани индикатори с изходни показатели** за измерване изпълнението на целите, приоритетите, мерките и това са на общините: Божурище, Етрополе, Златица, Костенец, Костинброд, Пирдоп, Своге, Чавдар;
- **Индикатори за изпълнение** на ОПР са разработени само в 5 (22,7%) от Общинските планове за развитие, а именно в общините Долна баня, Елин Пелин, Ихтиман, Копривщица и Правец, но не са посочени изходни/базови показатели. Трябва да се отбележи, че в ОПР на община Елин Пелин и Ихтиман са дадени само примерни индикатори, докато в ОПР на община Копривщица са разработени ключови индикатори и индикатори по приоритети, съответно за въздействие, продукт и резултат;
- В нито един от посочените 5 ОПР, в които са разписани индикатори, **не са посочени базови/изходни показатели**, спрямо които да се извърши измерване на резултатите, при провеждането на наблюдение и оценка изпълнението на ОПР.

С писмо изх. № 06.00-117/23.11.2010г., Областният управител на Софийска област и председател на Областния съвет за развитие, изиска от всички 22 общини информация за проведени **предварителни оценки на ОПР, годишни доклади за наблюдение изпълнението на ОПР и доклади за междинни оценки на ОПР**. Отговор се получи от 12 общини (Антон, Божурище, Ботевград, Годеч, Драгоман, Костинброд, Правец, Самоков, Своге, Сливница, Чавдар, Челопеч). Обработената от оценителите налична информация и документация показва следното:

- Доклада за **предварителна оценка** на общински планове за развитие и предварителна оценка е представен само от община Ботевград. От разгледания текст оценителите констатираха, че този доклад е изработен през 2010г. и текста не отразява изискванията и нуждите на предварителна оценка, на изработения през 2005 година общински план за развитие. Тези факти дават основание да се направи извода, че е налице по принцип неяснота и неразбиране на смисъла на

предварителната оценка на дългосрочен документ и непознаване на изискванията на ЗРР, последователността и терминологията на процесите на програмиране, планиране, наблюдение и оценка на дългосрочни документи;

- Годишни доклади за **наблюдение** изпълнението на ОПР са представени само от Община Костинброд – 4бр. от 2005 до 2009г., приети с решение на Общински съвет. Докладите отразяват етапа на изпълнението на планираните проекти и финансови ресурси за тях от различни финансови източници. Проектите са отнесени към мерките и приоритетите на годишните програми за изпълнение на ОПР. В докладите не са посочени количественото отношение на броя проекти към даден приоритет и показатели за измерване реализирането на приоритетите на ОПР от изпълнените и изпълняваните проекти.
- Община Ботевград предостави решения на общинския съвет за приемане на годишни програми за изпълнение на ОПР с планиран финансов ресурс по приоритети и мерки на ОПР за 2006, 2007, 2008 и 2009 години. Годишните програми за реализиране на ОПР се разработват едновременно и в съответствие с проекта на общински бюджет за годината. Годишни отчети за изпълнение на програмите за 2006, 2007 и 2008 и 2009г. не са приложени. Представен е отчет за изпълнението на общинския бюджета за 2009г., като в доклада не е отчетен приноса за изпълнение на годишната програма на ОПР.
- Община Самоков е представила Оценка на съответствието, въздействието и приложимостта на ОПР 2005-2013г. извършена през 2008г. Изготвената оценка на съответствие, въздействие и приложимост има за цел разработване на Програма за реализация на ОПР до 2013г. Представения текст не отговаря на разписаното съдържание за оценка на съответствие на ОПР с нормативните изисквания, оценка на социално–икономическото въздействие на ОПР за периода 2005-2007г. и оценка приложимостта на ОПР и приложимостта му до 2013г. Оценката е маркирала задълженията и изискванията на чл. 13, ал. 2 на ЗРР от месец май 2008г. за съдържанието на ОПР, но представената разработка отразява предложение за актуализация само на данните на социално-икономическия анализ на общината, актуализация на анализа на силните и слаби страни, възможности и заплахи за община Самоков, отразява важността и влиянието на плановете документи свързани с прилагане на финансовите

инструменти на ЕС. На база актуализирана информация в представената оценка е разработена програма за реализиране на целите, приоритетите и мерките на ОПР на община Самоков до 2013 г., съобразени с Националната стратегическа референтна рамка 2007-2013г. и Оперативните програми за нейното реализиране. Не е предложена актуализация на ОПР за разработване на система за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР и индикатори за измерване на цели, приоритети и мерки с базови показатели;

- Доклади за **междинна оценка на ОПР** не са получени от нито една община. С писмо № 06-00-221 от 30.11.2010г. Община Сливница информира областния управител, за извършване на междинна оценка на общинския план за развитие, но текста на доклада не е предоставен за разглеждане от оценителите.

От получената и обобщена информация до момента е видно, че единствената община на територията на Софийска област, която изготвя и представя за одобрение от общинския съвет годишни доклади за наблюдение изпълнение на ОПР, е община Костинброд. Община Ботевград актуализира годишната програма за изпълнение на ОПР, едновременно с подготовката на общинския бюджет за съответната година, но не изготвя отчети за изпълнението на тези програми. Докладите анализират напредъка в изпълнение на мерките и приоритетите на ОПР на община Костинброд, като отчитат резултатите от изпълнените проекти и дейности за съответната година, по финансови източници планирани във финансовите таблици към ОПР. В докладите не са посочени показатели за измерване реализирането на приоритетите на ОПР от изпълняваните или изпълнени проекти или количествено отношение на броя проекти към даден приоритет. На база направените годишни доклади за наблюдение изпълнени на ОПР на община Костинброд се извършва и актуализиране на финансовите таблици на ОПР за следващата година. Община Костинброд, а частично и община Ботевград отразяват изискванията на ЗРР и обвързват планирането и изпълнението на годишния общински бюджет с дейности съответстващи на мерките и приоритетите на ОПР.

До настоящия момент нито една от 22-те общини на Софийска област не е възложила и не е извършила междинна оценка на ОПР и актуализация на ОПР, в съответствие с разпоредбите и изискванията на ЗРР от май 2008г., като община Самоков е извършила Оценка на съответствието, въздействието и приложимостта на ОПР с цел разработване на програма за реализация на ОПР до 2013г.

**Така представената информация от 22-те общини на територията на Софийска област е недостатъчна и не би могла да послужи като база за извършване на качествена междинна оценка изпълнението на ОСР.**

Със същото писмо Областният управител на Софийска област и председател на Областния съвет за развитие изиска от 22-те общини да подготвят Справка – информация за разработените, внесени, изпълнявани и изпълнени проекти в периода 2005 – 2009г. Справката изисква информация за всеки проект към кои мерки, приоритети и цели на общинския план се отнасят/ съотнасят, планирани и постигнати индикатори с показатели за резултата от дейностите по проекта. Целта на исканата информация от всяка община е при отсъствие на междинни оценки и/или годишни доклади за наблюдение изпълнението за на ОПР, екипа оценители да анализира и обобщи показателите на индикаторите и чрез натрупване от всички проекти на отделните общини да се измери изпълнението на мерките и приоритетите на общинските планове и съответно на ОСР. Към момента на завършване на доклада за оценка, такава информация не е получена от нито една община и в този случай използвания подход не може да доведе до конкретни резултати при оценяване изпълнението на ОСР.

Областната стратегия за развитие на Софийска област съдържа раздел „Система за наблюдение, оценка и актуализация”, в който се регламентират условия за наблюдение и оценка изпълнението на документа. С цел осъществяване на текущо наблюдение и оценка на изпълнение на ОСР е разписана система от индикатори. Текстът дава указания за използването на системата от индикатори и на тяхната обвързаност със специфичния характер на стратегическите цели и приоритети. Индикаторите са групирани в три групи, съгласно определените приоритети:

- **Индикатор за продукт** – измерват се физически или монетарни единици;
- **Индикатор за резултат** – свързват се с преките и непосредствени ефекти, създадени в хода на изпълнение на стратегията;
- **Индикатор за въздействие** – свързани са с последствията от стратегията извън непосредствените ефекти върху нейните преки бенефициенти.

Към всеки приоритет са разписани таблици с трите вида индикатори, които едновременно не биха измерели действието на приоритета. Системата от индикатори може да се използва за измерване въздействието и изпълнението на цялостния

документ, при условие че:

- Има ясна взаимовръзка и йерархичност между цели, приоритети и мерки и съответно индикатори за въздействие, продукт и резултат и
- Има предварително определени базови показатели/ изходни данни за всеки от определените индикатори в системата индикатори за въздействие, продукт и резултат.

Информацията в ОСР за система от индикатори, която е отнесена само към приоритетите, големият брой индикатори към всяка група за въздействие, продукт и резултат и то без зададени базови стойности, прави невъзможно отчитането на тенденции и оценяване на изпълнението на приоритетите.

Подготвени са голям брой индикатори по приоритетите на ОСР от различни йерархични нива и групи, като не е предложена и разписана методологията/система от актуални показатели за всеки един индикатор, източници за набиране на данните и периодичност за актуализиране на изходната база данни.

Същевременно, успешното осъществяване на междинна оценка на ОСР, предполага и изисква целите да се измерват с конкретни индикатори, предварително определени и количествено изразени. Основните индикатори за оценка нивото на постигане на стратегическите цели до 2015 г. са съобразени с посочените в Националната стратегия за развитие на България и Регионалния план за развитие на Югозападен планов район както следва:

- Нарастване на БВП на човек от населението спрямо 2003 год. с 79,6% и достигане до 3 250,50 евро на човек;
- Нарастване на населението на Софийска област над 275 хил. в края на 2015 год.;
- Нарастване на равнището на заетост от 49,9% през 2004 год. до над 60% през 2105 г., в т.ч. над 58% за жените.

### **3.2. Оценка на степента на постигане на съответните цели и на очертаната тенденция**

Основните индикатори за оценка нивото на постигане на стратегическите цели в Областната стратегия за развитие до 2015 год. са съобразени с посочените в Националната стратегия за развитие на България и Регионалния план за развитие на Югозападен планов район и са:

- **Нарастване на БВП на човек от населението спрямо 2003 год. с 79,6% и**

**достигане до 3 250,50 евро на човек.**

Към 31.12.2007 година (последните официални статистически данни) БВП на човек от населението в Софийска област е 7 381,00 лева (3 773,84 евро), което показва постигането на тази цел в първата половина на плановия период и дори нейното преизпълнение с 28,9%, достигайки 108,5% от стойността към 2003 год.

- **Нарастване на населението на Софийска област над 275 хил. в края на 2015 год.**

По данни на НСИ, към 31.12.2008 г. населението на Софийска област е 254 220 души, като е регистрирано намаление спрямо базисната 2004 г. (262 032 жители) с 2,98%. Анализът на статистическите данни показва трайна негативна тенденция на намаляване на броя на населението през целия анализиран период 2004 – 2008 г. без индикация за обръщане на посоката на тренда или затихване на темпа на намаляване на населението.

- **Нарастване на равнището на заетост от 49,9% през 2004 год. до над 60% през 2105 год., в т.ч. над 58% за жените.**

Стойностите на този индикатор през оценявания период показват негативна посока на изменение на равнището на заетост в Софийска област. По данни на НСИ, към 31.12.2008 г. равнището на заетост в областта е 47,6% или е по-ниско с 2,3% от базисната стойност през 2004 год.

### **3.3. Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;**

За да се направи оценка на ефективността и ефикасността е необходимо Областната стратегия за развитие да съдържа **критериите за оценка на изпълнението на стратегията, съгласно изискванията на чл. 12, ал. 3, т. 5 от ЗРР**. От направения преглед на ОСР е видно, че в нея липсват критерии за оценка, на базата, на които да бъде направен анализа. В рамките на приоритетите за развитие са определени индикатори, групирани в три групи:

- *Индикаторът за продукт*, който е заложен в системата за мониторинг на ОСР би трябвало да се измерва във физически или парични единици (например дължина на изградените пътища в километри, нарастване на потока на движение в относителен дял и др.).
- *Индикаторите за резултат* представляват преките и непосредствените ефекти, генерирани от ОСР. Тези индикатори също трябва да бъдат физически

(например намаляване времето за пътуване) или финансови (намаляване на транспортните разходи).

- *Индикаторите за въздействие – специфични и общи.* Специфичните въздействия се проявяват след известен период от време, но са пряко свързани с предприетите действия. Общите въздействия са дългосрочни ефекти, оказващи влияние върху широка група от населението. Измерването на втория тип въздействия е комплексно и често е трудно да се установят ясни причинните зависимости.

Към посочените групи индикатори в Стратегията са включени и индикатори за ресурс, който са общи за всички приоритети. Тези индикатори само са описани, без да са залагани показатели за тяхното изпълнение и отчитане:

- *Индикатори за вложени финансови средства – дава възможност за формиране на производни **индикатори за ефективност (продукт на единица разход, резултат в сравнение с разхода, въздействие в сравнение с разхода)**;*
- *Организационни ресурси – брой на сключените контракти, брой успешно реализирани контракти;*
- *Човешки ресурси – брой участници, измерено в човеко/месеци.*

В ОСР **липсват данни за изходното състояние**, което не позволява определянето на количествени цели и оценката на вероятните ефекти (резултати или въздействия) на планираните действия. Те са задължителна предпоставка за това индикаторите на стратегията да бъдат смислени. Липсват данните за изходното състояние, началните стойности, с които впоследствие да се сравняват индикаторите за контекста или за въздействието.

Индикаторите за изпълнение би трябвало да измерват междинните резултати в сравнение с първоначалните количествени цели. Те не са подходящи за сравнение на действителното ниво на изпълнение между различните програми. Тези индикатори се използват за измерване на изпълнението на ОСР. Индикаторите за изпълнение са свързани с три основни въпроса – ефективност, качество на управлението и финансово прилагане (изпълнение).

При използваните програмни индикатори не бихме могли да измерим ефективност и ефикасност на Областната стратегия за развитие. Ефективността сравнява това, което е направено, с това, което е било първоначално планирано, т.е. тя



сравнява действителните с планираните продукти, резултати и въздействия. Ефективността следва да извърши сравнение на осъществено и първоначално планирано, т.е. сравнява действителните с планираните продукти, резултати и въздействия. Ефикасността е съотношението между продукта, резултата или въздействието и вложението (ресурса), което е необходимо за постигането му, т.е. как ресурсите се трансформират в продукти и резултати.

Практическото измерване на тези съответствия е сравнително ясно, но съществуват редица трудности. Концепцията за ефективността като тенденция е ориентирана само към един от аспектите на програмните ефекти – очакваните положителни резултати. Стратегията обаче може да дава и неочаквани позитивни и/или негативни резултати, които не могат да се уловят с предварително установените индикатори. Изследването на ефективността включва въпросите за постигане на резултатите с по-малко ресурси и за генериране на по-голям резултат със същите ресурси. Във връзка с тези въпроси е и проблемът за сравнение на ОСР или заложените в нея мерки с нейните възможни алтернативи. Най-голяма трудност тук е изборът на подходящи еталони. Тези еталони по възможност трябва да са установени предварително, за да позволят подходящи сравнения и да изяснят количественото определяне на целите в програмната фаза, но не могат да изместят индикаторите, генерирани от система за наблюдение.

### 3.3. Изводи

От направените анализ и оценка на системата за наблюдение изпълнението на ОПР и ОСР е видно, че липсва надежден механизъм за измерване изпълнението на приоритетите и целите на тези документи, набирането на данни и информация за извършване на междинна оценка на ОСР.

Налага се изводът, че следва да се актуализира текста на раздел „Система за наблюдение, оценка и актуализация на ОСР”, като се отразят изискванията на раздел шест „Наблюдение и оценка на регионалното развитие” от ЗРР. **Да се разработи обща рамка** за наблюдение изпълнението на документите на регионалното развитие, с методика за въвеждане на система за наблюдение и оценка в периода на програмиране и прилагане на йерархия на индикаторите в зависимост от вида на документите и вида на цели, приоритети и мерки. Индикаторите да се отнасят и да измерват изпълнението на целите и приоритетите на националната политика за регионално развитие, разписана

в националната стратегия за регионално развитие.

#### **4. Оценка на стратегията на ОСР:**

##### **4.1. На общите условия за изпълнението на ОСР**

Областната стратегия за развитие на Софийска област за периода 2005-2015г. е приета с решение на Областния съвет за развитие, в заседание на 25.11.2005г. съгласно Протокол № 1, в изпълнение на чл. 12, ал. 4 на ЗРР.

Стратегията за развитие на Софийска област е разработена в съответствие с изискванията на Закона за регионално развитие (обнародван в ДВ, бр. 14 от 20.02.2004 г., изм. ДВ, бр.32 / 2005 г.).

Структурата и съдържанието на Областната стратегия за развитие на Софийска област не следва изискванията на чл. 12, ал. 3 на ЗРР, в сила от 31.08.2008 г.:

<b>№</b>	<b>Изискване</b>	<b>Налично</b>
1.	Анализ на икономическото и социалното състояние на областта	<b>Да</b>
2.	Целите и приоритетите за развитие на областта за определен период	<b>Да</b>
3.	Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията	<b>Не</b>
4.	Териториалния обхват на районите за целенасочена подкрепа	<b>Не</b>
5.	Критериите за оценка на изпълнението на стратегията	<b>Не</b>
6.	Стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие	<b>Не</b>
7.	Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност	<b>Да</b>

От седем задължителни точки в структурата и съдържанието на ОСР са разписани три, като по четири не съществува текст. Текстът на липсващите точки 3, 4, 5 и 6 е от особена важност за целите на оценяване изпълнението на стратегията. Липсата на информация по т. 5, наличието на голям брой индикатори от различни йерархични групи за приоритетите и липсата на базови показатели към тях, правят процеса на оценяване изпълнението на целите и приоритетите на стратегията формален.

Към момента на подготовка и приемане на Областната стратегия за развитие, действащият Закон за регионално развитие към 2004г., отменен в бр. 50 от 30.05.2008

на ДВ, поставя следните изисквания към съдържанието на ОСР:

- Анализ на икономическото и социалното състояние на областта;
- Специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта и районите за целенасочено въздействие;
- Организация и координация на дейността за постигане на целите;
- Необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията;
- Схема за устройство.

Одобрената ОСР през ноември 2005 год. е със структура и съдържание, съответстващи на изискванията на действащия към момента ЗРР. В съдържанието и в текста на Раздел 2 на ОСР не са определени райони за целенасочено въздействие на територията на Софийска област. Разпоредбите на чл. 28 на ЗРР дава възможности на общините определени като райони за целенасочена подкрепа да планират финансов ресурс в рамките на закона за държавния бюджет, за съответната година, чрез които да се гарантира реализация на планирани дейности, мерките и приоритетите на ОСР и общинските планове за развитие. Планираните дейности и финансови ресурси за тяхното реализиране се докладват на заседание на Областен съвет за развитие и след одобрението им от съвета се представят от областния управител на министъра на регионалното развитие за включването им в закона за държавния бюджет, за съответната година.

Липсата на дефинирани райони за целенасочено въздействие/ подкрепа в ОСР лишава части от територията на Софийска област от възможността да използват този финансов инструмент, за реализиране на планираните мерки и дейности на общинските планове за развитие, отнесени към съответните целите, приоритетите и мерки на ОСР.

В стратегията има ясна йерархичност на цели, приоритети и мерки. Определената главна стратегическа цел е декомпозирана на две стратегически цели, които ще бъдат постигнати в рамките на четири приоритета (Приоритет 1 „Създаване и развитие на благоприятна бизнес среда”, Приоритет 2 “Изграждане и развитие на диверсифицирана икономика”, Приоритет 3 „Възстановяване и съхранение на околната среда”, Приоритет 4 „Развитие на социалната сфера”). Към всеки приоритет са формулирани три до четири специфични цели (общо тринадесет специфични цели), които ще бъдат подкрепени чрез интервенции, групирани в 41 мерки. В стратегията е разписана и графично илюстрирана връзката и взаимодействието между цели,

приоритети и мерки. Обоснована е връзката между потребности, потенциал (частично) и формулираните политики за развитие.

Наличието на относително много приоритети и цели за развитие налага обаче усещането за липсата на ясен фокус за развитие на областта. Стратегията е максимално широко отворена за интервенции в много сфери и сектори, което не дава специфичен облик на територията. Това обстоятелство вероятно е продиктувано от относително големия териториален обхват, големите вътрешно- областни различия и потенциал за развитие на отделните общини от областта, като е дадена възможност на отделните общини да реализират специфичния си потенциал и местни приоритети за развитие.

Широката отвореност на целите и приоритетите на ОСР е вероятно продиктувано и от неясния подход и мястото на ОСР и на ОПР в процесите на планиране, програмиране, изпълнение и управление на стратегическите и оперативни документи финансирани от политиките и фондовете на ЕС, за периода 2007-2013г.

Оценка на количественото определяне на целите и по-специално степента, в която те улесняват мониторинга и оценяването показва, че специфичните цели (нивото, на което се търси конкретност и измеримост) не покриват това методологическо изискване. Специфичните цели са формулирани сравнително общо без наличието на числов израз на желаната промяна в съответната сфера на интервенция. При актуализация на ОСР се препоръчва специфичните цели да бъдат формулирани по начин, който да позволява измерване на степента на тяхното постигане. Това ще улесни, както процеса на мониторинг на изпълнението на стратегията, така и бъдещите оценки, които ще се извършват.

Областната стратегия за развитие, адресира адекватно проблемите свързани с равните възможности, щадящото ползване ресурсите на територията и опазването на околната среда.

#### **4.1.1. Съответствие и възможност за допълване на целите и приоритетите на ОСР на Софийска област с целите и приоритетите на Регионалния план за развитие на Югозападен район за планиране**

Областната стратегия за развитие е документ за стратегическо планиране на регионалното развитие на съответната област, който според ЗРП се разработва в съответствие с регионалния план за развитие. Софийска област попада в обхвата на Югозападен район за планиране. При оценката на Областната стратегия в тази и част е

търсено наличието на такова съответствие между цели и приоритети в двата документа. Доколкото двата документа имат различен характер и инструментариум за изпълнение (план и стратегия), определят политики на различни териториални нива не е коректно да търсим пълно съответствие между техните цели и приоритети, особено на най високите нива в йерархията на целите. Въпреки това, преглеждайки Регионалния план, в голяма степен намираме съответствие и допълняемост дори на ниво главни стратегически цели. Икономически растеж, подобряване на качеството на живот, съхраняване на природното и културно-историческото наследство, опазване и възстановяване на околната среда” са политики, които са дефинирани и в стратегическите цели на ОСР на Софийска област.

Допълняемост и сходство между двата документа се регистрира и на ниво приоритети. Илюстрация за това е посочената по долу таблица. Областната стратегия на Софийска област в голяма степен, прилагана по-ниското териториално ниво, политиките на ЮЗРП, като същевременно ги допълва, отчитайки териториалните особености и специфики. Тази констатация намира подкрепа и при оценката на съответствието на специфичните цели изведени в двата документа.

<b>Приоритети на РПР на ЮЗРП</b>	<b>Приоритети на ОСР на Софийска област</b>
<b>П1.</b> Повишаване конкурентоспособността на регионалната икономика	<b>П1.</b> Създаване и развитие на благоприятна бизнес среда <b>П2.</b> Изграждане и развитие на диверсифицирана икономика
<b>П2.</b> Развитие на транспортната и инженерно-техническата инфраструктура	<b>П2.</b> Изграждане и развитие на диверсифицирана икономика
<b>П3.</b> Подобряване на качествата на жизнената среда в населените места и условията на живот	<b>П3.</b> Възстановяване и съхранение на околната среда <b>П4.</b> Развитие на социалната сфера
<b>П4.</b> Укрепване на административния капацитет на местните и регионалните власти и развитие на сътрудничеството	<b>П4.</b> Развитие на социалната сфера

Съответствието на областната стратегия за развитие с регионалния план за развитие е

задължително условие, указано в чл. 12, ал. 3 на Закона за регионално развитие и на чл. 24 от Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие. Периодът на действие на тези два документа (стратегически и планов) е посочен в чл.5, ал.1 на Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие стратегически и планови документи е определен в чл.14, ал.3 и чл.24 на Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие. Периодите на действие и на двата документа е 7 години, като чл.24 от ППЗРР определя, 7 годишен период, който да съвпада с периода на действие на регионалния план за развитие. Конкретният период на действие на всеки от документите се определя от Министъра на регионалното развитие и благоустройството в методическите указания за разработване и изпълнение на документите, съгласно чл.5, ал.3 на Правилника за прилагане на Закона за регионално развитие.

Периодът на действие на ОСР на Софийска област е 10 години- 2005-2015г., а на РПР на Югозападен район за планиране е за периода 2007-2013г., който период съвпада с периода на действие и на общинските планове за развитие. Предвид тази констатация и в изпълнение на разпоредбите на чл. 24 на ППЗРР препоръчваме при предприемане актуализацията на ОСР да се има предвид и уеднаквяване периодите на действие на документите разписани в чл. 5, ал. 1 на ППЗРР.

#### **4.1.2. Съответствие и възможност за допълване на целите и приоритетите на ОСР на Софийска област с целите и приоритетите на общинските планове за развитие на общините от областта.**

Общинският план за развитие е документ за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано местно развитие, който се разработва в съответствие с предвижданията на Областната стратегия за развитие. Същевременно изпълнението на общинските планове за развитие е в основата на постигането на целите заложиени в ОСР. В този смисъл оценката на изпълнението на ОСР зависи в голяма степен от наличието на съответствие и допълняемост между политиките заложиени в отделните документи.

Оценката е извършена на базата на преглед на всички общински планове за развитие 100% на 22 общини от Софийска област. Информация за близо 50% от ОПР е осигурена от самите общини във връзка с отправена покана за набиране на информация свързана с настоящата оценка, останалите планови документи са осигурени от сайта [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). Резултатите от прегледат показват, че при изготвянето на ОПР,

общините от областта не са използвали единна методическа основа, като в резултат на това имаме значително разнообразие от подходи за разработване, структурни различия и йерархически зависимости между стратегически цели, приоритети, специфични цели и мерки. Това състояние на процесите на планиране на общинско ниво създава трудности при изпълнението на оценката не само в тази и част, но и при оценката на степента на постигане на целите, ефективността на вложените ресурси и други.

Сравнението за съответствие между ОСР и ОПР на всяка отделна община е дадено в приложените 22 сравнителни таблици.

Резултата от тази оценка показва, че в голяма степен е налице съответствие между целите и резултатите ОПР и ОСР. В най-висока степен на съответствие и допълняемост се наблюдава в рамките на четвърти приоритет „Подобряване на социалната сфера”, като целта, която присъства в почти всички общински документи (82%) е насочена към подобряване на качеството на социалните услуги. Това е разбираемо с оглед на това, че общините се явяват основен доставчик на публични услуги в т.ч. социални. Развитието на културния потенциал на териториите, развитието на спорта и младежките дейности са цели, които са широко застъпени в общинските планове за развитие. В рамките на този приоритет най-слаба е допълняемостта към специфична цел Подкрепа на гражданска инициатива и подобряване на публичните услуги, която фигурира в около една пета (18%) от плановите документи.

Приоритет 1 от ОСР “Създаване и развитие на благоприятна бизнес среда” широко е приложен в ОПР на общините. Ниската степен на изграденост на инженерната инфраструктура, нейното недобро качество е поставило във фокуса на почти всички местни планове (86%) цели насочени към нейното изграждане или подобряване. Останалите две специфични цели в рамките на този приоритет са отразени като целеви и в около половината от общините на Софийска област.

Приоритет 3 „Възстановяване и съхранение на околната среда” също получава допълняемост в местните политики за развитие с дял от 77% в целите насочени към изграждане на инфраструктура за опазване чистотата на водните ресурси и въвеждането на екологично чисти технологии (59%). Най-слабо съответствие в рамките на този приоритет имаме при специфичната цел насочена към опазване на биологичното разнообразие на територията, едва 9% включват тази цел в своите планове за развитие.

Приоритет 2 “Изграждане и развитие на диверсифицирана икономика” намира своето съответствие в общинските планове за развитие, като най широката подкрепа получават цели насочени към оползотворяване на туристическия потенциал на района (73%) и цели насочени към земеделие и алтернативни икономически дейности, които фигурират в една втора от общинските планове за развитие. Цели насочени към развитие и подкрепа за МСП са идентифицирани в по-малко от една пета (18%) от документите.

Оценката, която може да се направи е, че средносрочните цели и приоритетите на общините от Софийска област са определени на основата на стратегическите насоки съдържащи се в Областната стратегия за развитие на Софийска област, отчитайки специфичните характеристики и потенциалът на всяка отделна община. Тези цели допълват ОСР и при определени условия могат да доведат до постигане на целите заложи в нея. Единствено по отношение на подкрепата за развитие на МСП и опазване на биологичното разнообразие възникват въпроси, доколко могат да бъдат постигнати. Поради факта, че стратегията не е дефинирала количествено измерими специфични цели, както и липсата на базисни показатели на индикаторите за наблюдение, не е възможно да се даде оценка в каква степен тези цели могат да се постигнат.

Екипа оценители подготви справка - информация за регистрираните проекти на 22-те общини от областта, от публичния регистър на информационната система за управление и наблюдение на проекти по оперативните програми (ИСУН), за всяка от общините. От подготвената справка може да се анализира броя, вида, периода и финансовия ресурс на проектите подадени и изпълнявани от общините по оперативните програми и към кой приоритет на общинските планове за развитие и съответно ОСР се отнасят. В ИСУН няма информация за проектите на общините, подадени, изпълнявани, прекратени или изплатени от Програмата за развитие на селските райони 2007-2013г. Информацията потвърждава и реферира към отбелязаното процентно съотношението между приоритетите на ОПР и ОСР. Обобщената справка дава информация за това как изпълнението на приоритетите на оперативните програми повлиява изпълнението на приоритетите и мерките на ОПР и ОСР и възможността да се отчете промяната на финансовите таблици на ОПР.

От обобщената информация, приложена към настоящия доклад е видно, че в



системата са регистрирани общо 96 проекта, от които 90 са приключени или в процес на изпълнение, а 6 са прекратени. Общата стойност на регистрирани, приключени и в процес на изпълнение проекти възлиза на 51 88 335,90 лв. без проектите от Програмата за развитие на селските райони. Обобщената информация показва, че най-голям е броят на проектите, подадени от общините – 38бр. ( 39,5%), следвани от проектите на бизнеса – 30 бр. (31,3%) и 28бр. (29,2%) от училища и НПО, от Софийска област. На територията на две общини в Софийска област – Самоков и Елин Пелин се реализират 29.2% от проектите на областта (Елин Пелин – 14 бр. и Самоков – 14 бр.).

Най-голям е броят на проектите по ОП „Развитие на човешките ресурси” - 43 бр. или 44,8%, следвани от проектите на бизнеса по ОП „Конкурентоспособност” – 23бр. или 24% от общия брой, 18.75 % са проектите подадени по ОП „Регионално развитие” (18бр.) и 11,46% (11бр.) проекти по ОП „Околна среда”.

#### **4.2. Промените в социално-икономическите тенденции;**

Прегледът на стратегическите цели и приоритети на Областната стратегия за развитие на Софийска област е извършен на основата на анализ на последователността и връзката между нуждите, целите и мерките/дейностите с оглед на настоящия етап от реализацията на стратегията и промените в социално икономическите условия в страната и региона.

*“Повишаване качеството на живот на населението в областта чрез изградена конкурентна икономика и създадена привлекателна жизнена среда”* - генерална цел на Стратегията за развитие е формулирана достатъчно универсално и дългосрочно и ще продължи да има своята адекватност и актуалност в бъдеще и извън рамките на плановия период. Същата оценка може да бъде направена и за двете стратегически цели: Стратегическа цел 1 “Подобряване на регионалната конкурентоспособност“ и Стратегическа цел 2 “Повишаване привлекателността на жизнената среда”. Сравнително краткия оценяван период (2004 – 2009 год.) не предполага радикални промени в социално икономическата среда, които да налагат изместване на стратегическия фокус на развитието на територията от конкурентоспособността на региона и качествата на средата за живот в областта. Същевременно макар и кратък, периодът за оценка е белязан от последствията на глобална финансова и икономическа криза, която налага преосмисляне на някои от формулираните в стратегията специфични цели и мерки или поне отлагане във времето

(забавяне) на очакваните резултати. Такива например са специфичните цели, които са свързани с очакванията за непрекъснат ръст на преките чуждестранни инвестиции, инвестиционната привлекателност на България, в частност региона на София и публични инвестиции базирани на ежегодни бюджетни излишъци. Фактор, който следва да се отчита при оценката е и забавянето в реализацията на някои важни национални политики, като например в обхвата на ОП Транспорт и ОП Подобряване конкурентоспособността на българската икономика.

Прегледа на анализа на силните и слаби страни, възможностите и заплахите на територията с изключение на посочените по горе фактори, продължава да е актуален и към момента на извършване на оценка. Може да се твърди, че е променена тежестта на отделни фактори (предимно в частта на възможностите и заплахите) които повлияват реализацията на Стратегията, но не и в степен, която да налага промяната на формулираните политики за развитие.

Съществуващите специфики в административното териториално устройство на страната (наличието на отделна административна област на столичния град) силно влияят върху развитието на Софийска област. Постигането на целите на нейната стратегия за развитие е силно обвързано с развитието на столицата, която в голяма степен задава темпа на развитие на периферните и територии, каквито са голяма част от териториите на Софийска област. В този смисъл при евентуална актуализация, ОСР на Софийска област трябва да се съобрази с политиките и формулираните цели за развитие на ОСР на София – град в частност ОПР на Столична община. Влиянието на фактора «столичен град» трябва да се отнесе както към силните, така и в слабите страни на Софийска област с съответната му тежест.

#### **4.3. Промени в политиките за развитие на национално регионално и местно ниво**

След приемането на ОСР настъпват някои важни промени както в европейската, така и в националната политика, нормативната и институционалната среда на регионалното развитие. През месец юли 2006 год. Европейската комисия публикува новото законодателство за периода 2007-2013 год., което определя правилата и изискванията по отношение прилагането на помощта на структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС през програмния период 2007-2013: Тези регулации, макар и да не влияят пряко върху целите и приоритетите на стратегията, оказват въздействие

върху инструментариума за изпълнение, каквито са Структурните фондове на ЕС.

Приемането на нова национална законодателна рамка за регионалното развитие в България е свързано с новия етап на хармонизиране на националното законодателство с европейското. Приетият нов Закон за регионалното развитие , (през месец май 2008 г., в сила от 31 август 2009 г), цели да се създадат подходящи взаимовръзки между националната нормативна уредба за регионално развитие и законодателството на Общността. С националното и европейското законодателство е въведен актуализиран териториален обхват за районите от ниво 1 и 2 за България, като е осигурено съответствие с Регламент (ЕО) 1059/ 2003 г. за общата класификация на териториалните единици за статистически цели. Новият териториален обхват на районите от нива 1 и 2 не води до промени в ЮЗРП, респективно Софийска област.

Законът за регионалното развитие и Правилникът за неговото прилагане създават една добра рамка за България за приложение на натрупания опит и изпълнение на планови и програмни документи на регионалната политика у нас.

Разработен и приет е актуализирания документ за изпълнение на Националната стратегия за регионално развитие. Актуализираният документ за изпълнение на НСРР за периода 2009-2015 г. има за цел да осъвремени и засили стратегическата ориентация на действащата стратегия до края на периода и да подобри нейното изпълнение. Специален акцент в актуализирания документ е поставен върху екологичните проблеми и съответно върху засилената ориентация на стратегията към отчитане на глобалните проблеми на околната среда и общоевропейските цели и насоки за решаването им. Отчетена е необходимостта от проекти за териториално сътрудничество между отделни региони и градове, във фокуса, на които са последиците от изменението на климата, възобновяемите енергийни източници, енергийната ефективност, опазване на биоразнообразието и др. Направените промени в стратегическата част на НСРР не са радикални, а по-скоро имат допълващ и доуточняващ характер, поставяйки нови акценти и интерпретации на определената вече стратегическа рамка до края на плановия период.

#### 4.4 Изводи

Параграф 4 на ЗРР, в сила от средата на 2008г., изисква извършване актуализация на ОСР в съответствие с разпоредбите на закона, в едногодишен срок от влизането му в сила. **Предвид констатациите и изводите на анализа за оценка на**

**ОСР разписани в тази точка**, актуализацията на ОСР на Софийска област е наложителна и задължителна. В изпълнение на разпоредбите на чл. 24 на ППЗРР препоръчваме при предприемане актуализацията на ОСР да се има предвид и уеднаквяване периодите на действие на документите разписани в чл. 5, ал. 1 на ППЗРР.

**В тази връзка се препоръчва** да се предприемат стъпки по подготовка на техническа спецификация за актуализация на ОСР, като се разпишат изисквания за съответствие на съдържанието на ОСР с изискванията на чл. 12, ал. 3 на действащия закон за регионално развитие и да се подготви база данни за дефиниране на райони за целенасочена подкрепа.

В текста на приетата ОСР липсват разписани текстове за :

- Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията;
- Териториалния обхват на районите за целенасочена подкрепа;
- Критериите за оценка на изпълнението на стратегията;
- Стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие.

При възлагане изпълнението на актуализацията на Областната стратегия за развитие да се подготви технически спецификации към Изпълнителя на услугата, в която да се включват изискванията на ЗРР и ППЗРР за съдържанието на ОСР и да се отразят препоръките на междинната оценка.

Анализа на съвместимостта и изпълнението на целите и приоритетите между стратегическия документ и плановите документи на общинско ниво и на ниво район за планиране и от анализа на релевантността на силните и слаби страни (SOWT), възможностите и заплахите за развитие на територията се препоръчва да не се предприема актуализация на целите и приоритетите на ОСР. Извода се налага от планираната методология, че изпълнението на целите и приоритетите може да се измери в края на периода, както и от анализа на мненията и нагласите на членовете на областния съвет за развитие, изведени от проведеното анкетиране. Актуализация се налага на данните от социално–икономическия анализ (сега са за 2003г.) и в тази връзка възможна актуализация на SOWT - анализа в частта възможности и заплахи, предвид динамиката в икономическите процеси и среда, през последните години.

**5. Оценка на координацията на ОСР (действията, предприети от областния управител, областния съвет за развитие и областната администрация при**

**изпълнението на ОСР, в т.ч.):**

Екипът оценители анализира функциите, задълженията и отговорностите на областния управител, областния съвет за развитие и областната администрация относно подготовката и изпълнението на ОСР, съгласно изискванията на ЗРР, ППЗРР и ПОДОСР и проведените дейности, за периода 2005-2009 г. От наличните документи подадени от Областния управител е обобщена следната информация на извършените дейности:

- Проведени са общо 5 заседания на Областния съвет за развитие на Софийска област;
- Със заповед на областния управител е определен секретар на Областния съвет за развитие;
- За 2005г. са проведени две заседания, налични са заповед на областния управител за свикване на заседание, покани и дневен ред до членовете на съвета и протоколи от проведените заседания. В Протокол № 1 от 25.11.2005г. е отразено като решения приемането на ОСР за периода 2005-2015 г. от членовете на съвета и избора на зам. председатели на Областния съвет за развитие и на представител на Общините в Регионалния съвет на СЗРП. В Протокол № 2 от 07.12.2005г.е отразено разглеждана и обсъждана от членовете на съвета информация за параметрите на общинските пътища – дължина и номер, по общини на база информацията от всяка община и информацията за тях, изготвена от МРРБ. Подготвен и одобрен е списък на приоритетните общински пътища, за финансиране през 2005 г.
- За 2006г. няма данни за проведено заседание.
- За 2007г. е проведено едно заседание, като в Протокол от 27.07.2007г. са отразени обсъжданията и решенията за одобрение кандидатстването на общините с 18 проекти за реконструкция на общински пътища и улици по програма САПАРД, в изпълнение на приоритета на ОСР свързан с подобряване техническата инфраструктура на територията на областта.
- За 2008г. са проведени две заседания - В Протокол от 10.04.2008г е отразен избора на зам. председатели на Областен съвет и избор на представител за Регионалния съвет за развитие и в Протокол от 28.10.200 е отразен избора на представител на областния съвет за развитие на Софийска област в регионалния

съвет за развитие;

- През 2009г. не са провеждани заседания на ОСР;
- Не са създаване постоянни и временни комисии и работни групи към областния съвет за развитие;
- Не са разработвани годишни програми за дейността на съвета, както и отчети за тяхното изпълнение;
- Не са изработвани шестмесечни и годишни отчети за дейността на съвета от председателя му за сведение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и на председателя на регионалния съвет за развитие.

В приложенията към доклада Справка–информация за функциите на ОСР, съгласно ЗРР, ППЗРР и Контролен лист за проверка на налични документи – Областна администрация на Софийска област, Областен съвет за развитие на Софийска област са отразени задълженията и дейностите на съвета и са отразени наличните документи за работата на съвета, за оценявания период.

#### **5.1. Мерките за наблюдение, оценка и контрол, както и създадените механизми за събиране на данни по заложените в ОСР индикатори;**

Областната стратегия за развитие на Софийска област съдържа раздел „Система за наблюдение, оценка и актуализация”, в който са разписани условия за наблюдение и оценка изпълнението на документа. За да може да се осъществява наблюдение върху стратегията и да бъде направена оценка за нейното изпълнение е разписана система от индикатори. Текстът два указания за използването на системата от индикатори, и на тяхната обвързаност със специфичния характер на стратегическите цели и приоритети.

Важен компонент на ОСР са индикаторите, целящи измерването на напредъка и постиженията на ОСР. При тяхното актуализиране е необходимо да се изхожда от разбирането, че определените индикатори трябва да са количествено измерими, да могат да се регистрират периодично и да са достъпни, а информационните източници - надеждни. От набелязаните в стратегията информационни източници се събира информация съобразно приетите в ОСР индикатори. На база на събраните данни се измерва степента на прогреса на стратегията и се решава нейната актуализация. Базата данни осигурява и условия за сравнения и обобщения между различните програмни документи. Затова е особено важно прецизното актуализиране на индикаторите (количествени и качествени) и идентифицирането на техните източници. В тази част на

ОСР, трябва да се посочват методите за събиране, съхранение и обработване на информацията, както и конкретните ангажименти на публичните партньори. Постиженията и резултатите в много от случаите са относително праволинейни и измерими, тъй като са близо до равнището на "измерване". Трудности съществуват при комбинирането на някои показатели. Докато финансовите показатели могат да бъдат агрегирани на всички нива (мярка, приоритети, цели), физическите показатели се поддават по-трудно на агрегиране, а понякога това е неосъществимо. Индикаторите на ниво Област, се съобразяват с индикаторите заложи за измерване на успеха и на останалите нива за планиране и се регламентират като задължения на специализираните органи, ангажирани със събирането на необходимата статистическа информация.

Информацията за система от индикатори в ОСР, която е отнесена само към приоритетите, големият брой индикатори към всяка група за въздействие, продукт и резултат и то без зададени базови стойности, прави невъзможно отчитането на тенденции и оценяване на изпълнението на приоритетите.

За подадения голям брой индикатори по различните групи не е разписана механизъм/система за набиране на актуални показатели, източници за набирането на данни, периодичност на набиране и актуализиране и/или подготовка на изходна база данни.

През месец юни 2010 г. Областния управител е поискал информация за подготвени, изпълнявани и реализирани проекти от всяка община, с цел подготовка на база данни за наблюдение и оценка степента на постигане на целите и тенденциите за изпълнение на ОПР и ОСР. Информация е получена от 10 от общините (Божурище, Ботевград, Горна Малина, Елин Пелин, Етрополе, Ихтиман, Костенец, Правец, Своге, Чавдар), за общо 432 проекти, от които 175 изпълнени, 53 в процес на изпълнение и 92 очакващи финансиране. Проектите са за периода 2007-2010г. към всички действащи оперативни програми, програмата за развитие на селските райони и предприєдинителните програми и други международни донорски програми. Наличната информация е обобщена от оценителите и не е организирана предварително от експертите на областна администрация.

Експертите на областна администрация нямат достъп до единната система за управление на регионалното развитие и в администрацията на областта не е

разработвана и поддържана база данни за отчитане, съхранението и актуализация на наличните индикатори в ОСР.

За целите на извършване на междинната оценка на Областната стратегия за развитие на Софийска област, екипът оценители подготви **методика и въпросници за анкетиране** членовете на Областния съвет за развитие и експерти на областна администрация на Софийска област. Целта е да се получат на мнения и нагласи относно отговорностите, работата и процесите на администриране на Областния съвет за развитие и Областната стратегия за развитие на Софийска област. Събирането и предоставянето на необходимата информация на Изпълнителя се извършва от експертите на областна администрация на Софийска област. Получени са 14 анкети от членовете на областния съвет за развитие и две от експертите на областна администрация, секретариат на ОСР или 48% от членовете на съвета са върнали попълнение анкетни въпросници. От отговорилите, 64% са декларирали, че участват във всяко заседание на съвета, а 43% от отговорилите са участвали на заседанието на съвета през 2005г., на което се приела ОСР. Всички от отговорилите членове на съвета определят целите и приоритетите на ОСР за релевантни и към настоящия момент.

До момента, никой от отговорилите членове не е внасял за разглеждане теми и/или проблеми на заседание на Областния съвет за развитие. Всички отговорели смятат, че съществува свързаност и допълняемост на приоритетите и целите на общинските планове за развитие с тези на ОСР и съблюдават свързаност и допълняемост на ОПР и годишните програми за дейностите на общината и бюджета. 43% от отговорилите не намират за важно при отчитане на годишните дейности и бюджета на общината да отчитат и приноса към изпълнението на общинския план за развитие. В същото време всички членове на съвета са отговорели, че не са отчитали на заседание на Областния съвет за развитие изпълнението на общинските планове за развитие. Половината от членовете са дали отговорили, че нямат административно задължение за това, а другата половина смятат, че това не подпомага тяхната дейност и това действие не подпомага процеса на вземане на решение и споделяне на отговорностите им. Има изразено мнение, че честата промяна и непоследователност на регулационните механизми на политиката за регионално развитие не води до приемственост и е пречка за процеса по наблюдение изпълнението на плановите и стратегически документи.

## **5.2. Преглед на проблемите, възникнали в процеса на прилагане на ОСР**



**през изтеклия период (2005-2010 г.), както и мерките за преодоляване на тези проблеми;**

Членовете на Областния съвет за развитие и експертите на областна администрация, отговорни за администриране на процесите по подготовка, изпълнение и оценка на Областната стратегия за развитие и секретариат на Областния съвет за развитие дефинират като основен проблем възникнал в процеса на прилагане на ОСР, публикуването на нов Закон за регионално развитие в сила от 31.08.2008 г. В попълнените въпросници, някои от членовете на съвета са изразили мнение, че честата промяна и непоследователност на регулационните механизми на политиката за регионално развитие не води до приемственост и е пречка за осъзнаване, участие и разграничаване на различните роли на общините в процесите на:

- подготовка на плановите документи на различните административни нива;
- прилагане и изпълнение на тези документи;
- наблюдение изпълнението на плановите и стратегически документи.

Има изразени мнения за липса на национална последователност, приемственост и визия за регионалната политика и регионалното развитие, за последните 20 години.

От страна на експертите отговорни да организират работата на Областния съвет за развитие се поставя проблема за честото неявяване на кметовете и представителите на общинските съвети на заседанията на съвета и неразглеждане на темите свързани с ОСР. Тези факти се потвърждават и от представените протоколи от заседанията на съвета. Предложените мерки за преодоляване на тези проблеми са:

- Приемане на годишна програма за работата на Областния съвет за развитие, свързана с дейностите по прилагане на ОСР;
- Помени в Закона за регионално развитие и съответните подзаконови нормативни актове;

От изразените нагласи може да се направи извода, че действащата нормативна база, регулираща процесите на политиката за регионално развитие е непълна и от разпоредбите не следват отговорности, задължения и права за меснатите и областни власти.

**5.3. Мерките за осигуряване на информация и публичност на действията по изпълнение на ОСР;**

В съответствие с чл. 3, ал. 6. на ЗРР ОСР е приложила принципа за

партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката. В изпълнение на разпоредбите на чл. 12., ал.1, т. 7. в ОСР би трябвало да са описани и необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност. В текстовете на Областната стратегия е посочено изключително важното значение за привличането и участието на социално-икономически партньори, НПО и икономически субекти в политиката на регионално развитие, но не са разработени конкретни механизми и действия как това партньорство да се осъществява и да бъде ефективно.

Подборът и въвличането на компетентни специалисти в този процес и осигуряването на **публичност и прозрачност**, ще осигури широката обществена подкрепа и включването на голям брой местни ключови фигури. Това е особено важна предпоставка водеща до обединяване на усилия на местната общност при разработването, реализацията, оценката и актуализацията на ОСР. Тази широка обществена подкрепа от страна на представителите на различните местни институции и специалистите ще ги направи съпричастни и ще ги ангажира пряко с нейната реализация. Публичността ще осигури разбирането, че ОСР е стратегически документ на общността /гражданите/, а не е програмен документ спуснат “от горе”.

Успехът от изпълнението на ОСР зависи от недвусмисленото **регламентиране на правомощията и отговорностите** между всички участници в този многостранен процес, но най-вече от партньорството между общините, областите, държавата, НПО, бизнеса и гражданите.

#### **5.4. Мерките за постигане на необходимото съответствие на ОСР със секторните политики, планове и програми**

В текста на ОСР няма запис, който да информира за процеса на съответствие на ОСР със секторните политики разписани в стратегии, програми и планове, към момента на изготвяне на документа. При разработване на “Стратегията за развитие на Софийска област в периода 2005-2015 година” са отчетени основните стратегически цели и приоритети на “Националната стратегия за регионално развитие за периода 2005-2015 година” и “Регионалният план за развитие на Югозападен район за планиране 2007-2015 година”.

За целите на оценката се извърши преглед на наличните в публичното

пространство актуални стратегически и програмни документи, по сектори. Действащите секторни политики са организирани в 187 документи и са от различна йерархична зависимост.

В следствие на направения преглед и сравнителен анализ между актуалното законодателство и стратегически документи към момента на изготвяне и приемане на ОСР 2005-2015 и към момента на изготвяне на Междинната оценка на ОСР 2005-2015, може да се направи извода, че обхвата на стратегическите цели и приоритети на ОСР 2005-2015 е достатъчно широко определен, за да е съобразен и с целите и приоритетите на секторните политики.

Към доклада прилагаме обобщена справка-информация на наличните и актуални стратегически и планови документи по сектори, която да се ползва при актуализацията на ОСР.

#### **5.5. Мерките за прилагане на принципа на партньорство**

Мерки за прилагане на принципа на партньорство в текста на ОСР не са разписани. На заседанията на областния съвет за развитие не е обсъждан механизъм за провеждане на публични обсъждания и обсъждания на документи със социално икономически партньори, експертни групи или организации и граждани по различни теми, въпроси и проблеми на заседания на областния съвет за развитие. Такава процедура не съществува и в областната администрация, както и база данни за отправяне на покани към партньори за участие в срещи, работни групи и семинари.

#### **5.6. Изводи и препоръки**

При актуализация на ОСР да се отразят изискванията на чл. 12, ал. 2, т. 7 и да се разпишат мерки и дейности за прилагане принципа на партньорство, осигуряване на информация и публичност.

Набираната от областна администрация информацията, за изпълнение на ОПР и проектите от общините да се организира и обобщава в електронен вид като база данни. База данни ще улесни ползването на наличната информация за различни цели - за подготовка на справки и анализи, за взимане на решения, за управление на документите и в частност ОСР, за администриране дейността на Областния съвет за развитие и др.

Подготовката на базата данни и набирането на актуална информация да се извършва по разписана методика одобрена на заседание на областен съвет за развитие. Методиката да съдържа разработени унифицирани форми и периодичност за набиране на

информация, начин на комуникация, база данни с информация за официална комуникация с членове на съвета и оперативна комуникация с експерти от организациите и партньорите.

## СПИСЪК НА ПРИЛОЖЕНИЯТА

**1. Приложение №1** – Справка - информация - Изисквания на Закона за регионалното развитие (ЗРР), Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие (ППЗРР), Правилник за организация и дейността на областните съвети за развитие (ПОДОСР), отнасящи се до задължения и отговорности на Областния управител по подготовка, изпълнение и наблюдение на Областната стратегия за развитие, Общинските планове за развитие и задължения по организиране и администриране работата на Областния съвет за развитие

**2. Приложение № 2** – Обобщена справка на индикаторите на общинските планове за развитие на 22-те общини.

**3. Приложение №3** - Списък на общините от територията на Софийска към 09.12.2010г.

**4. Приложение №4** - Съответствие на целите, приоритетите и мерките на Общинските планове за развитие с целите, приоритетите и мерките на Областната стратегия за развитие на Софийска област 2005-2015г.

**5. Приложение №5** – Обобщена справка за съответствие и съвместимост на целите, приоритетите и мерките на общинските планове за развитие с тези на Областната стратегия за развитие.

**6. Приложение №6** - Съответствие на целите, приоритетите и мерките на Областна стратегия за развитие на Софийска област 2005-2015г. с целите и приоритетите на Регионален план за развитие на Югозападен район за планиране.

**7. Приложение №7** - Обобщена справка на актуална статистическа информация

**8. Приложение №8** – Таблица за сравнителна оценка

**9. Приложение №9** – Стратегически документи на национално ниво

**10. Приложение №10** – Справка от Информационната система за наблюдение изпълнение на проектите от Структурните фондове (ИСУН), за регистрирани, в процес на изпълнение и приключени проекти на територията на Софийска област по общини

**11. Приложение №11** - Обобщена справка за изпълнение на проектите, включени в Общинските планове за развитие на общините от Софийска област към

30.06.2010г. по данни на общините.

**12. Приложение №12** – Обобщена справка от получените анкети

**13. Приложение №13** - Таблица със забележки и коментари по доклада на междинна оценка на Областната стратегия за развитие на Софийска област 2005-2015г., получени с писмо изх. № 30.00-125/06.01.2011г. на Областния Управител.