



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

„Географика“ ООД

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИЯ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА СТАМБОЛОВО ЗА 2014 –2020

Във връзка с изпълнение на Договор № ОП 10/24.03.2014 г. за „Извършване на независима предварителна оценка на Общинския план а развитие 2014-2020 г., Актуализиране и разработване на програми и стратегии за развитие на Общината, Разработване и въвеждане на правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на политиката по качеството и сигурност на информацията и провеждане на съпътстващо обучение за запознаване с разработените документи, Разработване и въвеждане на правила и методика за мониторинг, контрол и последваща оценка при изпълнението на Инвестиционната политика на общината и провеждане на съпътстващо обучение за запознаване с разработените документи.”

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на ефективността на администрацията чрез въвеждане на механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на политики“, Договор с рег. номер 13-13-69/26.11.2013 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Съдържание

1. Оценка на обхвата и фокуса на анализа на актуалните тенденции и процеси, проблеми и потенциал за икономическото, социалното и инфраструктурното развитие на община Стамболово.	4
2. Оценка на съответствието и обвързаността на SWOT-анализа със социално–икономическия анализ и с дефинираните цели и приоритети за развитие на общината.	6
3. Оценка на реалистичността и приложимостта на визията, целите и приоритетите за развитие на община Стамболово за периода 2014-2020 г., интегрираността и взаимодействието между отделните приоритети и стратегически цели, както и тяхното съответствие и обвързаност с релевантните стратегически документи на областно, регионално, национално и европейско ниво.	8
3.1. Структурно	8
3.2. Външно съответствие	9
3.3. Вътрешно съответствие.....	18
4. Преценка на обема и ефективността на предвидените финансови ресурси за постигането на целите Общинския план за развитие за периода 2014-2020 г. и обосноваването на разпределението им спрямо заложените цели и приоритети.	22
5. Анализ на уместността, яснотата и броя на индикаторите за наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР за периода до 2020 г., включително по отношение на информационното им осигуряване.	24
6. Оценка на описаните действия и механизми за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР, включване на партньорите в процеса на тяхното разработване и изпълнение, както и дейностите за информационно осигуряване и публичност на плана.	25
Препоръки	26
Заключение	26



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Въведение

Предварителната оценка на Общинския план за развитие на община Стамболово 2014-2020 г. (ОПР) има за задача да подобри качеството на стратегическия документ, като проследи неговата външна и вътрешна съгласуваност, кохерентност, съответствие със стратегически и планови документи на областно, регионално, национално и наднационално ниво. В този смисъл предварителната оценка следва да се разглежда по-скоро като процес, съпровождащ и интерфериращ процеса на стратегическо планиране, отколкото като констативен акт, имащ за цел да определи качеството на документа в съответствие предварително определена база.

В чл. 13, ал. 2, т. 8 от Закона за регионално развитие (ЗРР), предварителната оценка е неизменна част от ОПР. Според Методическите указания за разработване на Общинските планове за развитие (2014-2020), предварителната оценка се разработва от независим консултант успоредно с подготовката на проекта на общинския план за развитие.

При разработването на настоящата оценка са използвани поетапен и системен подход, което позволи на експертния екип да проследи процеса на изготвяне на ОПР на община Стамболово стъпка по стъпка и в същото време документът да се разгледа като взаимосвързана система, която се търси постигането на общ положителен и синергичен ефект. Използвани са следните аналитични техники с цел многопластово и задълбочено разглеждане на техниките:

- ✓ Дескриптивен анализ и анализ на съдържанието (контент анализ);
- ✓ Бенчмаркинг;
- ✓ Сравнителен анализ и Gap анализ (анализ на несъответствията).

В настоящия документ е разгледан последователно всеки един от елементите на стратегическия план на община Стамболово, като освен това е оценена тяхната взаимна свързаност и съответствие с други документи.

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на ефективността на администрацията чрез въвеждане на механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на политики“, Договор с рег. номер 13-13-69/26.11.2013 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Логиката на оценката следва да спазва изначалната концепция, че предварителната оценка следва да допринесе за качеството на документа и поради тази причина Изпълнителят се е стремил да дава препоръки за отстраняването на всички открити неточности.

Елементите на Общинския план за развитие са определени в Закона за регионално развитие (чл. 13, ал. 2) и са както следва:

1. анализ на икономическото и социалното развитие на общината;
2. цели и приоритети за развитие на общината за определен период;
3. индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана;
4. индикатори за наблюдение и оценката на плана;
5. необходими действия по наблюдение, оценка и актуализация на плана;
6. описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност;
7. програма за реализация на общинския план за развитие, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите;
8. предварителната оценка на плана.

Като цяло ОПР 2014 – 2020 г. е разработен в съответствие с изискванията на ЗРР и отговаря на изискванията за съдържание. Включено е и Въведение, в което е обяснено кои са използваните подходи и източници на информация за изготвянето на плана. Отбелязано е, че е направено проучване на мнението на общинската администрация и са проведени фокус групи.

При разработването на настоящата оценка, оценителят отчита, че Общинският план за развитие на община Стамболово е разработен в момент, когато няма яснота за предвидените по Оперативните програми и Споразумението на партньорство на РБ приоритети, което затруднява постигането на конкретика на документа и постигането

3

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на ефективността на администрацията чрез въвеждане на механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на политики“, Договор с рег. номер 13-13-69/26.11.2013 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



на по-голяма яснота при разписване на Програмата за реализация и Индикативната финансова таблица на плана.

1. Оценка на обхвата и фокуса на анализа на актуалните тенденции и процеси, проблеми и потенциал за икономическото, социалното и инфраструктурното развитие на община Стамболово.

Анализът на икономическото и социалното развитие има за цел не само да даде информация за състояние на показателите на социално-икономическото развитие на общината в момента на неговото изготвяне. Той има задача да установи кои са сравнителните предимства, в които следва да се инвестира, за да се създадат условия за устойчиво развитие. Следва да се определят ключовите проблеми, за които трябва да се намери решение в стратегическата част на документа. Освен това, трябва да се установи какво е мястото на общината в националното пространство като се анализира развитието на общината спрямо това на съседните общини, областта, района, както и да се направи териториален разрез в рамките на самата община, като се определят основните и вторични центрове на растеж и се анализират връзките между населените места. **Във връзка с това е от изключително значение да се направи задълбочен анализ с актуални и достоверни данни. Трябва да се реферира към ОПР на община Стамболово 2007-2013 г., неговата междинна оценка и актуализация. Следва да се проследи развитието на общината през последните години и да се оценят поставените приоритети през предходния програмен период и тяхната адекватност, степента на тяхното изпълнение, и да се вземат предвид добрите практики и допуснатите грешки през изминалия програмен период.**

Според методологията за разработване на ОПР 2014-2020 г., анализът на ключовите области и тенденции в развитието на общината следва да очертава както проблемите и дефицитите, така и целевите сфери на развитието, които да послужат за разработване и обосноваване на стратегическата част на общинския план за развитие.

Оценка:



Като цяло социално-икономическият анализът в ОПР на община Стамболово 2014-2020 г. е информативен и задълбочен. Използвани са актуални данни от официални източници на информация, които са анализирани с помощта на различни подходи и са направени съответните изводи от тях.

Структурата на анализа не следва стриктно изискванията за съдържание, посочени в методическите насоки за разработването на ОПР, тъй като някои от разгледаните въпроси са поставени на различни места. Например в социално-икономическия анализ няма точка „Екологично състояние и рискове“, но в част „Обща характеристика“ е включена цяла точка „Опазване на околната среда“, в която се разглеждат проблемите от екологично естество. Липсва и анализ на административния капацитет на община Стамболово, което от ключово значение за планирането на стратегическите цели. Други теми са застъпени и в двете части, което не е добра практика.

Например представената информация за електроснабдителната мрежа в община Стамболово, в част „Обща характеристика“, е описана само нейната дължина. Ето защо е добре да се обясни, че въпросът е разгледан по-обстойно по-нататък в документа. В част „Социално-икономически анализ“, са включени повече данни, но все пак в първата част няма референция, че по-нататък в плана е представена по-изчерпателна информацията по въпроса за електроснабдяването.

Няма рефериране към междинни и/или последващи оценки на плана, въпреки че през 2008 г. е извършена една междинна оценка.

По отношение на опазване на околната среда и по-специално качеството на въздуха, е **препоръчително да се добави информация как точно новият Закон за атмосферния въздух ще рефлектира върху подобряването на природните условия на територията на община Стамболово, тъй като информацията е недостатъчна.**

Представена е информация и за другите общини в област Хасково и за националните тенденции, но **липсва сравнителен анализ с граничните общини от област Кърджали.** Близостта на община Стамболово до общините Кърджали и Крумовград, може да е решаваща в някои случаи, което е добре да се анализира.

5

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на ефективността на администрацията чрез въвеждане на механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на политики“, Договор с рег. номер 13-13-69/26.11.2013 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Представени са много снимки, което улеснява възприемането на информацията и дава по-ясна картина за състоянието на община Стамболово. **Все пак е добре да се допълни техният източник и да се опишат изображенията, въпреки че на места в текста обектите са разяснени.**

На много от таблиците не е посочен източникът на информация на данните, а някои не са озаглавени, което затруднява работата с документа.

(Примери: Таблица 33. Разпределение на производствата по икономически дейности за община Стамболово през 2010 г.;

Таблица 34. Разпределение на производствата по икономически дейности за община Стамболово през 2011 г.;

Таблица 35. Разпределение на площта на ГСУ Стамболово по видове гори и по собственост;

Таблица 36. Актувани гори на община Стамболово;

Таблица 37. Няма име, но касае бюджета на община Стамболово;

Таблица 38. Също няма име – касае приходната част на бюджета на община Стамболово.

Таблица 39. Няма име – съдържа информация за разходната част на бюджета на община Стамболово.

Таблица 40. Баланс на територията на общината по видове територии: земеделски, горски, урбанизирани, нарушени, защитени, заети с води, транспортни.)

2. Оценка на съответствието и обвързаността на SWOT-анализа със социално-икономическия анализ и с дефинираните цели и приоритети за развитие на общината.

Анализът на силните и слабите страни и на заплахите и възможностите е задължителна част за всеки стратегически документ. Той прави логическата връзка между аналитичната и стратегическа част на документа. Изготвеният SWOT анализ е структуриран съгласно класическата схема за обобщение на факторите в четири групи, в зависимост от това с какъв произход са те и какъв е потенциалният им ефект върху



развитието. Силните и слабите страни са изведени на база вътрешните условия в общината, докато възможностите и заплахите са изведени на база външната среда.

SWOT – анализът е представен в табличен вид и е разделен на части:

1. Промисленост и селско стопанство.

- Като слаба страна е отбелязано, че заетите в общината пътуват от Хасково, а в анализа такава информация липсва;
- Като заплаха е посочена липсата на административен капацитет, без да има съответния анализ.

2. Човешки ресурси.

Като цяло тази част е логично разработена и подпомага извеждането на приоритети и мерки за развитие през следващия програмен период.

3. Инфраструктура.

- В анализа липсва информация за медиите в община Стамболово, а в таблицата са включени като силна страна – „наличие на регионални медии“ и като слаба страна „закриване на голяма част от медиите;“
- Като възможност е записано, че може да се изгради газопровод, а като заплаха е посочено, че може би няма да има интерес от общността. Тази тема обаче не е подробно анализирана в плана;

4. Околна среда.

Като цяло тази част е логично разработена и подпомага извеждането на приоритети и мерки за развитие през следващия програмен период.

5. Здравеопазване и социална дейност.

Като цяло тази част е логично разработена и подпомага извеждането на приоритети и мерки за развитие през следващия програмен период.

6. Култура и спорт.

Като цяло тази част е логично разработена и подпомага извеждането на приоритети и мерки за развитие през следващия програмен период.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

3. Оценка на реалистичността и приложимостта на визията, целите и приоритетите за развитие на община Стамболово за периода 2014-2020 г., интегрираността и взаимодействието между отделните приоритети и стратегически цели, както и тяхното съответствие и обвързаност с релевантните стратегически документи на областно, регионално, национално и европейско ниво.

Оценката на стратегическата рамка на ОПР на община Стамболово 2014-2020 г. е разгледана на следните нива:

- ✓ Структурно;
- ✓ Външно съответствие;
- ✓ Вътрешно съответствие и допълняемост;
- ✓ Реалистичност и приложимост;
- ✓ Съгласуваност с общественото мнение.

Целите и приоритетите имат за задача да дадат насоката за развитие на общината за следващия програмен период като се базират на извършените анализи. Това е стратегическата част на документа, където се показва начинът, по който да се използват предимствата на общината и с минимални усилия да се постигне максимален ефект по отношение на решаването на наличните проблеми и постигането на социално-икономически напредък.

Стратегическата рамка трябва да отразява желанията на местното население за бъдещото развитие на общината и в същото време да следва насоката, определена от документите на по-високо ниво. Следва да се намери балансът между желанията и възможностите за развитие, така че стратегията да е реалистична и да окаже желаното положително въздействие в дългосрочен период.

3.1. Структурно

Стратегическата рамка е разгърната на следните шест нива:

1. Визия.



2. Основна цел.
3. Четири стратегически цели с общо седем приоритета.
4. Специфични цели – общо 22.
5. Мерки.
6. Проекти, които са част от програмата за реализация на плана.

Като цяло структурата на стратегията е в съответствие с Методологията за разработване на ОПР на МРРБ. Оценителят констатира, че стратегическата рамка на ОПР на община Стамболово е твърде амбициозна, тъй като са включени много на брой и големи като обхват проекти.

С промяна на Закона за регионално развитие от 11 Март 2014г. беше добавен още един задължителен елемент на Общинския план за развитие (чл. 13, ал. 2, т. 9), а именно:

„Мерки за ограничаване изменението на климата и за адаптацията към вече настъпилите промени“.

При бъдеща актуализация на документа, това изискване следва да се вземе предвид и да се допълни.

3.2. Външно съответствие

Целите и приоритетите на стратегическата част на ОПР 2014 – 2020 г. са в съответствие с изискванията на европейското законодателство и политиките на ЕС, свързани с регионално развитие и кохезионна политика. Всички те са насочени към преодоляване на несъответствията в развитието и подобряване на качеството на живот на хората.

Основните насоки на стратегията са:

1. Икономика.

- селско стопанство;
- преработваща и ХВП;



- рибовъдство;
- туризъм;
- транспорт.

2. Качество на живот.

- техническа инфраструктура;
- здравни, социални услуги и други публични услуги;
- човешки ресурси.

3. Околна среда.

- иновации;
- биоразнообразие;
- отпадъци;
- води;
- въздух;
- почви.

4. Административен капацитет.

- компетентност на администрацията;
- електронни услуги;
- партньорство.

В сравнение с ОПР 2007 – 2014 г. в оценявания план са включени по-малко стратегически цели – четири вместо пет, като развитието на туризма е включено към целта, касаеща икономическото развитие на общината. Опазването на околната среда и подобряването на инфраструктурата продължават да са основни приоритетни области за община Стамболово.

ОПР 2014 – 2020 г. е изготвен на база на индикативна информация за финансовите инструменти, които общината ще може да използва. В документа е посочено, че има законова възможност за неговата актуализация, което го прави гъвкав и отворен към промяна и настройване в зависимост от конкретните предизвикателства на динамичната среда, в която работи общинската администрация.

10

Този документ е създаден в рамките на проект „Подобряване на ефективността на администрацията чрез въвеждане на механизми за по-ефикасно управление и прилагане на принципа на партньорство при формулиране на политики“, Договор с рег. номер 13-13-69/26.11.2013 г., финансиран от Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд



Външна съгласуваност

Съответствие със Стратегия Европа 2020

Основните цели на стратегията са за устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж.

- Устойчив - благодарение на преминаване към нисковъглеродна икономика и конкурентоспособна промишленост;
- Интелигентен - чрез по-ефективни инструменти в образованието, изследванията и иновациите;
- Приобщаващ - с акцент върху създаването на работни места и намаляването на бедността.

До края на програмния период се цели, навсякъде в ЕС, да се постигне положителна промяна в сферите на заетостта, образованието, научните изследвания и иновациите, социалното приобщаване и намаляването на бедността, и климата/енергетиката. Ето защо тези приоритети трябва да са отразени и в националните, регионалните и местните стратегически документи.

Към целите са определени и седем водещи инициативи, чрез които ЕС и националните власти взаимно да постигнат напредък в приоритетните области на „Европа 2020“ – като иновации, цифрова икономика, заетост, младеж, промишлена политика, бедност и ефективно използване на ресурсите.

Според оценителя общинският план за развитие на община Стамболово следва създадените от ЕС насоки:

Интелигентен	Устойчив	Приобщаващ растеж
Достъп до качествено обучение	Стимулиране на развитието на биоземеделieto.	Създаване на възможности за реализация на младите хора.
Обучение и преквалификация на човешките ресурси	Запазване на горските ресурси.	Подкрепа при намиране на първа работа.
Повишаване на административния капацитет и подобряване качеството на административните услуги	Подобряване на енергийната ефективност на сградите.	Стажантски програми. Обучение на безработните.

Табл. 1. Съответствие на ОПР на община Стамболово със стратегията „Европа“ 2020

Планът е фокусиран върху намаляване на безработицата чрез стимулиране на промишлеността и развитие на конкурентно земеделие с по-висока добавена стойност



на продукцията, грижа за околната среда, повишаване на квалификацията на работната сила и развитие на туризма.

Съответствие с Националната програма за развитие: България 2020 (НПР).

НПР е водещият стратегически и програмен документ, в който са представени целите и приоритетите за развитие на страната до 2020 г. Главните цели са да се ускори икономическият растеж и да се повишаване на жизненият стандарт на българските граждани в средносрочен и дългосрочен план¹.

НПР поставя пред страната три стратегически цели и осем приоритета, свързани с образование, здравеопазване, социално включване, по-високи равнища на заетост, регионално развитие, инфраструктура, иновации, аграрен сектор, административен капацитет и енергийна ефективност.

Приоритети НПР	Подприоритети на НПР
Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила	<ul style="list-style-type: none"> Осигуряване на достъпно и качествено образование; Повишаване квалификацията на работната сила, чрез предоставяне на възможности за обучение и преквалификация.
Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване	<ul style="list-style-type: none"> Интеграция на малцинствените групи.
Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал	<ul style="list-style-type: none"> Приоритетно стимулиране на развитието на биологично земеделие; Балансирано развитие на земеделието.
Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси	<ul style="list-style-type: none"> Приоритетно стимулиране на развитието на биологично земеделие; Балансирано развитие на земеделието; Стимулиране на развитие на животновъдството.
Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката.	<ul style="list-style-type: none"> Диверсификация на селскостопанската продукция. Стимулиране на преработвателната промишленост и търговията. Диверсификация на икономиката в общината чрез развиване на туризъм.
Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса.	<ul style="list-style-type: none"> Повишаване на административния капацитет и усъвършенстване на административното обслужване.

¹ НПР България 2020.



Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност	• Мероприятия за опазване и съхраняване на околната среда.
Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари	• Подобряване на транспортната инфраструктура.

Табл. 2. Съответствие на ОПР на община Стамболово с НПР.

В ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово, по своеобразен начин, са засегнати всички от приоритетите на НПР.

Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022

Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) за периода 2012 – 2022 г. е основният документ, който определя стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия / неравенства в контекста на общоевропейската политика за сближаване и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

НСРР е със средносрочен характер и определя политиката за регионално развитие, която се базира на интегриран подход и дава възможност за координиране на секторните политики на конкретна територия и съдейства за тяхното синхронизиране.

НСРР играе важна роля за постигане на съответствие и взаимно допълване между целите и приоритетите на политиката за регионално развитие и секторните политики и стратегии, които спомагат за балансирано развитие на районите.

В ОПР 2014 – 2020 г. е отбелязано, че при разработването му са взети предвид и стратегическите цели и приоритети на НСРР 2012-2022 г. и са дали насоката на изведените приоритети в плана. Все пак връзката между двата документа не е много ясна.

Стратегически цели	Специфични цели
Икономическо сближаване в европейски, национален и вътрешнорегионален план чрез развитие на собствения потенциал на районите и опазване на околната среда.	• Развиване на конкурентоспособно и устойчиво селско стопанство и създаване на условия за динамично икономическо развитие при устойчиво управление на природните ресурси;

	<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване привлекателността на общината за инвестиции и местоживееене чрез подобряване на техническата, екологична и социална инфраструктура.
Социално сближаване и намаляване на регионалните диспропорции в социалната сфера чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал.	<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване привлекателността на общината за инвестиции и местоживееене чрез подобряване на техническата, екологична и социална инфраструктура; • Развитие на човешките ресурси чрез подобряване на качеството на образованието, здравеопазването и квалификацията на работната сила.
Териториално сближаване и развитие на трансграничното, междурегионалното и транснационалното сътрудничество	<ul style="list-style-type: none"> • Развиване на конкурентоспособно и устойчиво селско стопанство и създаване на условия за динамично икономическо развитие при устойчиво управление на природните ресурси.
Балансирано териториално развитие чрез укрепване на мрежата от градове-центрове, подобряване свързаността в районите и качеството на средата в населените места.	<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване привлекателността на общината за инвестиции и местоживееене чрез подобряване на техническата, екологична и социална инфраструктура; • Развитие на човешките ресурси чрез подобряване на качеството на образованието, здравеопазването и квалификацията на работната сила.

Табл. 3. Съответствие на ОПР на община Стамболово с Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.

ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово е в съответствие с приоритетните области на НСРР до 2022 г. Според първата стратегическа цел на плана акцентът е поставен върху икономическия растеж, конкурентоспособността, насърчаването на инвестициите и подобряване на качеството на човешките ресурси, което резонира с целите на НСРР.

Втората стратегическа цел на ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово е насочена към обновяване на техническата инфраструктура, подобряване на образователните, социалните, здравните и административните услуги в общината, и стимулиране на трансграничното сътрудничество, което също е в съответствие с целите на НСРР.

В третата цел на плана е отделено специално внимание на опазването и съхранението на околната среда, което е важна предпоставка за преодоляване на негативните ефекти



от климатичните промени. Тази цел също съответства на политиката за устойчиво управление на природните ресурси, предвидена за провеждане чрез НСРР.

Според НСРР е необходимо целите на общините да са насочени към развитие на човешките ресурси, което е в съответствие с четвъртата цел на ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово за поддържане на компетентна администрация и повишаване на управленската култура.

Национална концепция за пространствено развитие 2013-2025

Националната концепция за пространствено развитие определя стратегията за развитие на националната територия и връзките ѝ със съседни страни и региони.

Според НКПР Стамболово е център с общинско значение от тип село, където агломерационните връзки са слабо изразени.

В ОПР 2014 – 2020 г. е отчетено, че геостратегическото положение на общината се определя от близостта на общинския център до областния град – Хасково, близостта до международния път Е80 и до границата с Гърция и Турция (75 – 80 км.) Все пак в частта на анализа „Урбанизация и устойчиво устройствено планиране на територията“ е направен само преглед на съществуващите населени места и е представена информация за типовете земи без да са направени конкретни изводи за бъдещото пространствено развитие на общината.

Регионален план за развитие на Южен централен район 2014 – 2020 г.

Регионалните планове за развитие определят средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие на територията на съответния район в съответствие с предвижданията на Националната стратегия за регионално развитие и другите структуроопределящи политики.

Южен централен район включва областите: Пловдив, Пазарджик, Смолян, Кърджали и Хасково, чието развитие е очертано в регионалния план.

Стратегически цели	Приоритети
Икономическо сближаване в национален	• Повишаване конкурентоспособността на

и вътрешнорегионален план, базирано на щадящо/екологосъобразно ползване на собствените ресурси.	<p>малкия и средния бизнес като движеща сила на регионалната икономика;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Развитие на устойчиви форми на туризъм и на културните и творческите индустрии в ЮЦР; • Развитие на инфраструктурата за опазване на околната среда и адаптиране към промените на климата.
Социално сближаване и намаляване на междубластните неравенства чрез инвестиции в човешкия капитал и социална инфраструктура.	<ul style="list-style-type: none"> • Подобряване на достъпа до образователни, здравни, социални, културни услуги и спорт; • Повишаване на административния капацитет на регионално и местно ниво в полза на гражданите и бизнеса
Развитие на трансгранично и транснационално сътрудничество в принос на икономическото и социалното развитие и сближаване.	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие на трансграничното сътрудничество и мобилизиране потенциала на периферните гранични територии; • Развитие на междурегионалното и транснационалното сътрудничество за постигане на стратегическите цели на плана.
Балансирано териториално чрез укрепване на градовете-центрове, подобряване свързаността в района и качеството на средата в населените места.	<ul style="list-style-type: none"> • Подкрепа за интегрирано и устойчиво градско развитие и подобряване на вътрешнорегионалната свързаност; • Подобряване на свързаността на района в национален и международен план; • Подобряване качеството на живот в селските райони.

Основните приоритети на Регионалния план за развитие на Южен централен район 2014 – 2020 г. намират отражение в ОПР на община Стамболово за същия период. Главните цели за повишаване на конкурентоспособността, развитие на туризма, подобряване на инфраструктурата и повишаване качеството на човешките ресурси са в основата на бъдещото развитие на община Стамболово.

По-слаба е връзката с целта за трансгранично и транснационално развитие на общината.

Областна стратегия за развитие на Хасково



В областната стратегия за развитие на Хасково (ОСР) са очертани основни насоки за промяна на всички общини от областта.

Стратегически цели	Приоритети
Икономическо сближаване на областно и регионално ниво чрез използване на собствения потенциал.	<ul style="list-style-type: none"> • Повишаване конкурентоспособността на регионалната икономика и подкрепа за малкия и средния бизнес; • Развитие на устойчиво земеделие и туризъм.
Социално сближаване и намаляване на различията между общините и с другите области чрез инвестиции в човешкия капитал и социалната инфраструктура.	<ul style="list-style-type: none"> • Подобряване на достъпа до образователни, здравни, социални, културни услуги и развитие на спортната инфраструктура; • Повишаване на административния капацитет на областно, общинско и местно ниво и подобряване конкурентоспособността на човешките ресурси.
Балансирано териториално развитие чрез укрепване на градовете-центрове, подобряване свързаността в областта и качеството на средата в населените места.	<ul style="list-style-type: none"> • Подкрепа за интегрирано развитие на градовете и подобряване качеството на градската среда; • Подобряване свързаността на областта във вътрешен, национален и международен план; • Подобряване качеството на живот в селските райони.
Развитие на трансгранично и транснационално сътрудничество в принос на икономическото и социалното развитие и сближаване.	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие на трансграничното сътрудничество и мобилизиране потенциала на периферните гранични територии; • Развитие на междурегионално и транснационално сътрудничество в помощ на постигане на стратегическите цели за развитие.

Табл.4. Съответствие на ОПР на община Стамболово 2014-2020 г. с ОСР на Хасково 2014-2020 г.

Като се има предвид, че целите и приоритетите на ОСР са в съответствие с тези на НСРР до 2022 г. и на останалите стратегически документи, целите на ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово също кореспондират с тях. Не е идентифицирано някакво противоречие, което да налага цялостна ревизия на документа.



Основните цели както на ниво област, така и на общинско ниво са да се постигне устойчив икономически растеж и да се създадат по-добри условия за живот на населението.

В ОСП са включени насоки за разработване на ОПР. Като поука от предишния програмен период е отбелязано, че е добре мерките за туризъм да се планират и осъществяват в сътрудничество със съседни общини. Този подход е препоръчан и за инициативи като „биологично земеделие“ и „животновъдство“, тъй като е доказано, че създаването на малки стопанства не е рентабилно и конкурентоспособно. В ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово е отбелязано, че земеделските и животновъдните стопанства трябва да се окрупняват през следващия програмен период, което отговаря на насоките на ОСП.

3.3. Вътрешно съответствие

Вътрешното съответствие на документа се изразява в ясната и категорична връзка между тенденциите в развитието на общината, станали ясни от направения анализа на икономическото и социалното развитие, изведените силни, слаби страни, възможности и заплахи на тази база и разработената стратегическа рамка, която да използва потенциала на общината, за да реши нейните проблеми и да доведе до устойчиво развитие.

В т. 2 от настоящия документ е направена оценка на връзките между SWOT - анализа и стратегическите цели на плана.

Като цяло стратегическата рамка на плана съответства на анализа и не е в противоречие с направените изводи.

Постигнат е и баланс между отделните цели, които са от ключово значение за бъдещето на община Стамболово и касаят четирите най-важни сфери:

1. Икономика.
2. Качество на живот.
3. Околна среда.



4. Административен капацитет.

Връзката между приоритетните области за развитие се изразява в това, че подобряването на качеството на живот, чрез модернизирани на инфраструктурата на територията на общината, чрез повишаване на административния капацитет на общинската администрация и чрез запазване на екологично равновесие, ще допринесе за развитие на икономиката и съответно до създаване на нови работни места. Последното ще повиши покупателната способност на населението и следователно ще се повиши стандартът на живот в общината.

Реалистичност и приложимост

Приложимостта на ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово зависи от много фактори като нагласите на местното население, административния капацитет на общинските служители, от съответствието на стратегическите цели с нуждите на местното население и др.

Също така, от ключово значение за имплементирането на всяка политика е наличието на ресурси, с които да се постигнат планираните цели чрез реализиране на конкретни интервенции.

Към ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово са разработени както Индикативна финансова таблица (ИФТ), така и Програма за реализация, където са дефинирани ресурсите, необходими за реализацията на плана и се определя периода за тяхното изпълнение.

Като положителен фактор оценителят отчита, че в плана е упоменато, че ИФТ е отворена за промяна, спрямо конкретните нужди и възможности на общината към даден момент. Това е добра практика, тъй като в днешното динамично време е нереалистично да се предвидят всички възможни външни и вътрешни влияния, които биха променили насоката на реализиране на плановия документ. Също така, имайки предвид че ОПР 2014 – 2020 г. е разработен по време на създаването и на Оперативните програми, съфинансирани от ЕС до 2020 г., които се очаква да са основен източник на



финансови средства за много от планираните интервенции, е напълно възможно до края на периода да има промяна в една или друга степен.

Прави впечатление, че по приоритет 1 и 2 в програмата за реализация като отговорна структура е включен частния сектор. Съгласието за това, обаче не е подкрепено от резултати в цитираното проучване в плана. Разбира се голяма част от средствата трябва да дойдат от Програмата за развитие на селските райони, но все пак това ще зависи от капацитет на земеделските производители и частните фирми и тяхната инициативност, а също и от реализираните от тях печалби.

По приоритет 2 са включени и мерки за изграждане на инфраструктура, свързана с туризма, което е логично, но все пак е по-добре всички инфраструктурни проекти да са в един приоритет, тъй като това дава пълна картина на планираните интервенции от този тип и на средствата за тяхната реализация.

Това важи и за другите приоритетни оси. По приоритет 3 е включено изграждане или модернизиране на социалната и културната инфраструктура. По приоритет 4 се набляга на развитие на техническата инфраструктура в община Стамболово.

Прави впечатление, че програмата за реализация на плана включва много на брой и ресурсоемки интервенции. От една страна залагането на амбициозни цели разкрива повече възможности пред община Стамболово за следващия програмен период. От друга страна, обаче, това крие риск от липса на фокусираност на стратегическия документ и от липса за ясна насока за развитието на общината през следващите 7 години. От финансова гледна точка заложените цели също са труднопостижими, тъй като общината ще трябва ежегодно да реализира интервенции за около 20 млн. лв., за да успее в края на седемгодишния период да изпълни повечето от планираните проекти. Това е доста над годишния бюджет на общината, който за 2013 г. е около 6,3 млн. лв. Именно поради тази причина, оценителят препоръчва, на база на ОПР 2014 – 2020 г., всяка година община Стамболово да изготвя годишен план за действие, в който да се включват най-важните проекти и тези, за които общината има готовност да имплементира (с готови предпроектни проучвания и наличен капацитет.). Без такива



планове за действие има риск да не се използват ефективно наличните ограничените ресурси.

Добре е да се извърши и функционален анализ на общинската администрация, за да се анализират възможностите за развитие и оптимизиране на структурата, така че с най-малко средства да се постигат максимални резултати.

Съгласуваност с общественото мнение

Погледът на местното население винаги е от голямо значение при разработването на стратегически документи. Първо, при изготвянето на аналитичната част, вътрешния поглед на живеещите в общината неминуемо трябва да се вземе предвид. Статистическите данни невинаги са достатъчни за определяне на статуса на социално-икономическите показатели, тъй като върху тях влияят много и динамични процеси, които понякога е трудно да се оценят реалистично от външен наблюдател.

Второ, важно е местното население да участва във формулирането на целите, за да ги приеме като свои, което ще обедини всички групи около тяхното преследване и ще се създаде тясна връзка между администрация и гражданско общество.

В ОПР 2014 – 2020 г. е споменато, че той е изготвен на базата на проучване на мнението на общинската администрация и на проведени фокус групи.

В т. 8. Прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация е включена и информация за проведена информационна среща за активизиране на местното население за участие в разработването на ОПР 2014 – 2020 г. Уточнено е, че във фокус групите са участвали представители на различните групи на местната общност. Проведено е и обществено обсъждане на плана.

На базата на тази информация оценителят счита, че **мнението на местната общност е взето предвид и че планът се приема от хората, тъй като отговаря на техните нужди.**

Административен капацитет



Както вече беше отбелязано, административният капацитет не е анализиран в плана, а само е включен в SWOT – анализа като слаба страна, което се отчита като недостатък.

Капацитетът на общинската администрация е от съществено значение за изпълнението на стратегическия документ, тъй като тя се счита за двигател на местното развитие. При липса на достатъчно ресурси и компетентност има риск от неефективно имплементиране на интервенциите и съответно непостигане на желаната положителна промяна на територията на община Стамболово в следващия програмен период.

4. Преценка на обема и ефективността на предвидените финансови ресурси за постигането на целите Общинския план за развитие за периода 2014-2020 г. и обосноваването на разпределението им спрямо заложените цели и приоритети.

ИФТ обобщава необходимите ресурси за реализацията на ОПР за периода 2014-2020 г. Тя е тясно обвързана с макроикономическата обстановка, следва да бъде съобразена с взетите поуки от предходния програмен период и текущото финансово състояние на общината.

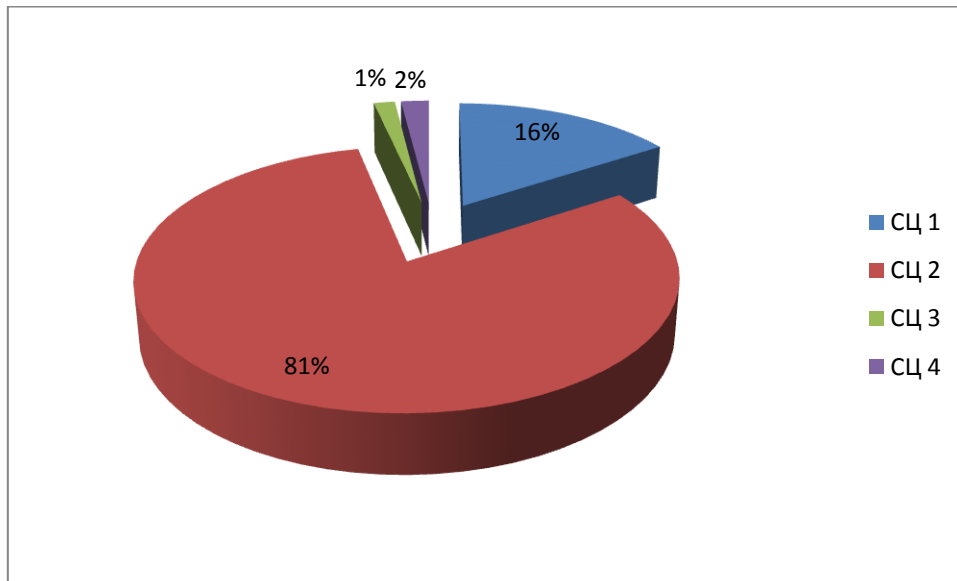
Разпределение на средствата на ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово по стратегически цели.

СЦ 1. Подпомагане развитието на вътрешния потенциал на местната икономика.

СЦ 2. Подобряване на качеството на живот чрез създаване на съвременна инфраструктура, социално включване, достъпно и качествено образование, здравеопазване, култура и спорт.

СЦ 3. Запазване и подобряване качеството на околната среда чрез интегриране на глобалните екологични цели и развитие на екологичната инфраструктура.

СЦ 4. Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса.



Фиг. 1. Разпределение на средствата на ОПР на община Стамболово 2014 – 2020 г. по стратегически цели.

Необходимите средства за постигане на целите на плана и съответно за изпълнение на интервенциите за това са 162 894 хил. лв., от които 108 287 хил. лв. (66,47%) се очаква да се получат по програми, съфинансирани от ЕС. От общинския бюджет са определени около 5 млн. лв., още близо 2,5 млн. от централния бюджет, което общо е под 1% от цялата сума. От други източници се очакват 32 617 хил. лв., а други 14 480 хил. лв. от частни фирми на територията на общината или общо 28,91%. Така направеното разпределение е силно зависимо от външни фактори, което означава, че има висок риск от неизпълнение на някои от планираните интервенции. Ето защо е от съществено значение да се изпълни вече отправената препоръка на оценителят и ежегодно да се изготвят реалистични планове за действие по изпълнението на плана.

Както е препоръчано и в Междинната оценка на ОПР 2007 – 2014 г., ще е от голяма полза да се разработят и проектни фишове за проектите от ключово значение за общината.

Най-много средства са алокирани за Приоритет 4 Подобряване на техническата инфраструктура, рехабилитация на уличната настилка, благоустрояване на обществената среда и пространства – 110 879 млн. лв. или 68% от всички предвидени



средства. Това е главно поради естеството на проектите, които са изключително ресурсоемки.

5. Анализ на уместността, яснотата и броя на индикаторите за наблюдение и оценка на изпълнението на ОПР за периода до 2020 г., включително по отношение на информационното им осигуряване.

Системата от индикатори за наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие, въз основа на събраната обективна информация и данни, отчита напредъка и степента на постигане на целите и приоритетите за развитие на общината по физически и финансови характеристики².

Индикаторите са описани в т.б. Система от индикатори и действия за наблюдение и оценка от ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово.

Съгласно насоките за разработване на общински планове на МРРБ, в плана са включени индикатори за въздействие и за резултат.

Индикаторите за въздействие са правилно разработени на ниво стратегическа цел. Заложени са базови стойности и целеви стойности и релевантни източници на информация.

Някои от индикаторите обаче не са за въздействие, а за продукт.

Много от индикаторите за резултат също са индикатори за продукт, тъй като реално с тях не би могло да се отчете какъв е ефектът от изпълнените интервенции. Например: Брой сертифицирани производители на биопродукция. Индикатор за резултат би бил реализирана печалба от произведената биопродукция. Тъй като самото създаване на нови стопанства не означава, че те ще са конкурентоспособни и ще успеят да наложат продуктите си на пазара.

Препоръчително е в годишните планове за действие да се актуализират и индикаторите, като се запазят тези за продукт (какво е изпълнено) и се разработят

² Методически указания за разработване на Общински планове за развитие (2014-2020 г.) на МРРБ.



допълнителни за резултат (каква е положителната желана промяна от получения продукт) и за въздействие (каква е положителната желана промяна от резултата).

Положителен фактор е обвързаността на индикаторите с конкретно време за постигане. Заложени са и междинни стойности, които да се постигнат преди края на програмния период.

6. Оценка на описаните действия и механизми за наблюдение, оценка и актуализация на ОПР, включване на партньорите в процеса на тяхното разработване и изпълнение, както и дейностите за информационно осигуряване и публичност на плана.

Системата за наблюдение и оценка на изпълнението на стратегическия документ цели осигуряването на ефективно изпълнение на плана, с оглед постигане на целите за интегрирано устойчиво местно развитие и ефикасно разходване на ресурсите за реализация на планираните дейности и проекти.

Системата за наблюдение, актуализация и оценка е описана в едноименната т. 7 от ОПР 2014 – 2020 г. на община Стамболово.

Като цяло в тази точка са описани законовите задължения на общините и кметовете за наблюдение и оценка, но няма ясно разписани стъпки на ангажираните служители и техния капацитет за извършване на регулярно наблюдение на изпълнението на плана.

Препоръчително е в началото на програмния период кмета и общинската администрация да проведат работна среща, на която да се специфицират конкретните стъпки по изпълнението на плана и по наблюдението му. Да се определят отговорни служители и начин на събиране на информацията, необходима за отчитане на индикаторите.

Дейностите по осигуряване на информация и публичност са добре разписани в т. 8. Прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Препоръки

- ✓ *Да се допълни анализа с данни на ниво населено място.*
- ✓ *Да се допълни липсва сравнителен анализ с граничните общини от област Кърджали.*
- ✓ *Да се допълни анализа с анализ на административния капацитет на община Стамболово.*
- ✓ *Да се реферира към ОПР на община Стамболово 2007-2013 г., неговата междинна оценка и актуализация.*
- ✓ *При бъдеща актуализация на документа, да се вземе предвид изменението на ЗРР от март 2014 г. и да се допълнят „Мерки за ограничаване изменението на климата и за адаптацията към вече настъпилите промени“.*
- ✓ *Да се добави информация как точно новият Закон за атмосферния въздух ще рефлектира върху подобряването на природните условия на територията на община Стамболово.*
- ✓ *Да се подобри съществуващата връзка Анализ – SWOT анализ – Стратегия.*
- ✓ *Да се извърши и функционален анализ на общинската администрация, за да се анализират възможностите за развитие и оптимизиране на структурата, така че с най-малко средства да се постигат максимални резултати.*
- ✓ *Препоръчително е в годишните планове за действие да се актуализират и индикаторите, като се запазят тези за продукт (какво е изпълнено) и се разработят допълнителни за резултат (каква е положителната желана промяна от получения продукт) и за въздействие (каква е положителната желана промяна от резултата).*
- ✓ *Препоръчително е в началото на програмния период кмета и общинската администрация да проведат работна среща, на която да се специфицират конкретните стъпки по изпълнението на плана и по наблюдението му.*

Заклучение

След направена предварителна оценка на ОПР на община Стамболово 2014-2020 г., оценителят заключи, че документът е разработен в съответствие с нормативните и методическите изисквания за изготвяне на документа. Планът е в съответствие с целите и приоритетите на основните национални и европейски стратегически документи.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Открити са някои пропуски, които оценителят е подкрепил с обосновка и е извел конкретни препоръки за тяхното отстраняване.

За постигане на ефективност и ефикасност от приложението на плана е необходима пълна ангажираност от страна на всички заинтересовани страни, добра организация и отчетност на извършената работа.