



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1

ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА ОБЩИНА РАДНЕВО ЗА ПЕРИОДА 2014 – 2020 ГОДИНА

Про Боно Публично ЕООД

София, юли 2014 година

Този документ е създаден в рамките на проект „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики от общинска администрация Раднево“, Договор № 13-13-105/27.11.2013г. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

Настоящата **Предварителна оценка на план за развитие на Община Раднево за периода 2014 – 2020 г.** е разработена в рамките на проект: *„Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики от общинска администрация Раднево”*, Договор № 13-13-105 от 27.11.2013 г., по Оперативна програма "Административен капацитет", Приоритетна ос I „Добро управление”, Подприоритет, 1.3. „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики”, Бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд”.

Въведение

Настоящата предварителна оценка е реализирана по отношение на проекта за Общински план за развитие (ОПР) на Община Раднево за периода 2014 – 2020 година. Предмет на оценяващо изследване бяха четири последователно предоставяни варианти на ОПР – от края на месец юни, 2, 4 и 7 юли 2014 година. Методологията на тази предварителна (*ex-ante*) оценка отговаря на изискванията за оценяващи изследвания на стратегически планови документи, заложи в българското законодателство, нормативната база за развитие на стратегически документи и утвърдената международна консултантска практика.

При реализирането на настоящето оценяващо изследване са използвани следните документи:

- Методически указания за разработване на Националната стратегия за регионално развитие на Р България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областна стратегия за развитие на Област Стара Загора (2014-2020), Общински планове за развитие (2014-2020), одобрени

Този документ е създаден в рамките на проект „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики от общинска администрация Раднево”, Договор № 13-13-105/27.11.2013г. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд

със Заповед № РД-02-14-2402/22.11.2011 г. на Министъра на регионалното развитие и благоустройството

- Методология за стратегическо планиране в Република България
- Мониторинг и оценка на публични политики и програми
- Ръководство за оценка на въздействието в България
- Наръчник за прилагане, мониторинг и оценка на политики и законодателство в България
- Наръчник за изготвяне на оценка на въздействието на законодателството на местно ниво.

В рамките на това оценяващо изследване бяха изследвани структурата и съдържанието на представения проект на планов документ от гледна точка на основните характеристики и критерии за оценка. В края на настоящия доклад са направени изводи и препоръки от гледна точка на развитието на проекта на ОПР с оглед на оценката на въздействието му върху постигането на общите и специфичните цели на развитието на Община Раднево.

1. Подход и принципи на предварителната оценка

При реализирането на настоящето оценяващо изследване са приложени *поетапен и системен подход*. Поетапният подход позволява да бъде проследен и анализиран процеса на изграждане на ОПР и на базата на тази последователност да бъде определена неговата адекватност спрямо целите на развитие на Общината.

Приложението на системния подход позволява предложения проект на ОПР да бъде оценен на базата на неговата вътрешна съгласуваност, постигнатото равнище на обвързаност и взаимна определеност между отделните елементи на плана, от една страна, и с оглед на възможностите за постигане на по-висок синергичен ефект в резултат от съвместно и комбинирано реализиране на планираните мерки.

Едновременно с това е направен *сравнителен анализ* между визията, общата стратегическа цел, стратегическите цели, приоритети и мерки, формулирани като основа на ОНР на Община Раднево в периода 2007 – 2013 година, както и актуализацията на ОНР, спрямо предложения проект за ОНР за периода 2014 – 2020 година.

За постигането на целите на настоящето оценяващо изследване са приложени следните *методи*:

- документален анализ;
- структурнофункционален анализ;
- PESTLE – анализ;
- Общ предварителен анализ на риска.

Документалният анализ е приложен спрямо стратегически и планови документи на Община Раднево, разработвани и прилагани през изминалия планов период, както и документи, съпътстващи разработването и предлагането на настоящия проект на ОНР.

Структурнофункционалният анализ е приложен по отношение на оценка на съответствието между планираните интервенции, очакваните резултати и предвидените средства, спрямо регистрираните обществени очаквания и перспективи за развитие на Община Раднево. Водещо значение при неговото приложение има установяването на степента, в която планираните дейности кореспондират с институционалния и административен капацитет за тяхното успешно изпълнение в рамките на плановия период.

PESTLE-анализът е реализиран по отношение на оценката на реализирания SWOT-анализ с цел да бъде подобрена прогностичната му способност и да бъдат идентифицирани възможности и рискове пред успешната реализация на Плана за развитие.

На основата на PESTLE-анализа е направена обща оценка на рисковете, произтичащи и свързани с развитието на ОНР на Община Раднево в периода 2014

– 2020 година, както и необходимостта от осигуряването на необходимите ресурси за ефективното управление на рисковете във външната и вътрешната среда на развитие.

Направена е обща оценка на риска от гледна точка на постигането на общата стратегическа и стратегическите цели на настоящия планов документ. Установени са определени елементи на риск във външната среда за реализация на плана, които биха могли да бъдат предмет на ефективно управление в хода на реализация на Общинския план за развитие в периода 2014 – 2020 година.

Принципите на предварителната оценка следват общата логика на подобен тип оценяващо изследване. Те осигуряват надеждна обща рамка на анализа и позволяват да бъдат определени показателите за:

- Адекватност;
- Релевантност;
- Ефикасност.
- Ефективност и
- Устойчивост на резултатите.

Съчетанието от всеки от посочените критерии за оценка за всеки от компонентите на проекта на ОПР е представено поетапно, в хода на настоящето изложение.

2. Оценка на проекта на ОПР на Община Раднево за периода 2014 – 2020 година

Тук ще бъдат представени основните изводи от анализа и предварителната оценка на проекта за ОПР на Община Раднево за периода 2014 – 2020 година. Структурата на анализа следва логиката и съдържанието на изложението, като предлага обща предварителна оценка на проекта.

За разлика от утвърдилата се през последните години практика при реализиране на подобен тип оценяващи изследвания, екипът ни отделя специално внимание не само на съдържанието на първата част на документа, но и на

постигнатата степен на свързаност между нея и стратегическата част на ОПР. При този подход, нашето изследване установи известни непълноти, чието преодоляване би могло да подобри качеството на програмния документ.

В съответствие с изискванията за подготовката на този тип стратегически планови документи, в първата част на ОПР е представен „Анализ на икономическото и социално развитие на Община Раднево”. В първата част на анализа са представени физикогеографските характеристики на региона на Община Раднево с акцент върху онези ресурси, които имат значение за определяне на потенциала за развитие на Общината.

Състоянието на местната икономика е анализирано подробно, с привличането на голям брой информационни източници. В същото време, съществена част от цитираните информационни източници включват данни до 2011 година. Това са базите-данни за нетни приходи от продажби; преките чуждестранни инвестиции в област Стара Загора и съставни общини; броят на предприятията, развивали стопанска дейност на територията на Община Раднево; данни за земеделските територии и дела на обработваеми земеделски площи, и др.

Други информационни източници са с хоризонт до 2012 година, като например използваните данни за основни показатели на нефинансовите предприятия, извършващи дейност в Община Раднево; данни за отглежданите животни на територията на Общината.

Социалните и демографски показатели са предмет на анализ в следващата част като тук са привлечени статистически данни до края на 2013 година. Направен е същественият извод, че „през последните седем години няма съществени промени във възрастовата структура на населението, което може да се оцени като позитивна демографска характеристика” (стр. 22 от проекта на ОПР). В същото време, данните за населението по населени места, както и за възрастовата структура на населението, отново са актуални към 2011 година.

Представени са основни данни за равнището на образование, доходи и социално включване, както и достъпа до здравни услуги. Анализът показва устойчива тенденция на нарастване на дела на безработните лица в периода 2007 – март 2014 година. В съответствие с изискванията за структура и съдържание на ОПР, в тази част на анализа са представени данни за развитието на основни сфери и отрасли, формиращи стопанската, социална и културна среда, в която предстои да бъде реализиран Общинския план.

Общата оценка за представената информация е положителна. Събрана и синтезирана представена е съществена по обем информация, позволяваща да се направи цялостна оценка на потенциала за развитие на Община Раднево. Единствената регистрирана слабост е липсата на достатъчно актуална информация – проблем, пред който се изправя процеса на планиране на всички равнища, но преди всичко – на местно ниво. Достъпната статистическа информация не се актуализира достатъчно често и не отразява динамиката на процесите на общинско и местно ниво. Тази слабост не може да бъде отнесена към качеството на предложения проект на ОПР, но би трябвало да бъде адресирана по съответен начин във всички стратегически планови документи, а липсата на информация да бъде изведена като системен риск пред адекватното, ефективно и ефикасно планиране на процесите на развитие.

В стратегическата част на документа са представени всички основни елементи за подготовката на подобен тип планови документи, в съответствие с европейската практика, националните планове, плановете за развитие на регионално, областно и общинско равнище. Спазени са всички изисквания на Закона за регионалното развитие и Правилника за приложението му; всички стратегически документи, организиращи и насочващи работата по подготовката на подобен тип стратегически планови документи, както и Изискванията за разработване на стратегически документи на МРРБ от 2011 година.

Предмет на оценяващото изследване е взаимовръзката, степента на адекватност и релевантност на визията, основната стратегическа цел, стратегическите цели, приоритети и мерки, предвидени в ОПР, спрямо обобщенията, направени на базата на аналитичната част на документа. Именно затова, тук ще се спрем подробно на резултатите от SWOT анализа. В него са обобщени основните характеристики, изведени от екипа, разработил проекта на ОПР за Община Раднево. Според обобщения извод на екипа, представените в SWOT анализа резултати подсказват необходимостта да бъде следвана една по-скоро „универсална” стратегия, при която да продължи развитието на идентифицираните силни страни, при разработване на съществуващите, но все още неизползвани възможности за развитие, които са идентифицирани в елементи от аналитичната част на проекта.

Акцентите в резултатите от SWOT анализа се изразяват в представеното разбиране за бъдещото развитие на общината като насочено към максимално използване на потенциала за развитие, предоставян чрез политиките и фондовете на Европейския съюз. Едновременно с това, авторите са отбелязали необходимостта от развитието на специални интервенции, насочени към пълноценно използване на потенциала на Общината Раднево за развитие. Към тази обобщена картина е добавено и разбирането за необходимостта от концентриране на усилия за доразвиване на административния потенциал, включително чрез изграждане на партньорства и мрежи в страната и в ЕС, както и при засилване на диалога и интегрирането за постигане на общи цели с други общини.

Преодоляването на негативните ефекти, установени чрез слабите страни, идентифицирани на базата на приложения SWOT анализ, включва:

- бързо подобряване на техническата инфраструктура, развитие на градската и селска среда;

- адресиране и решаване на съществуващите екологични и социални проблеми в Общината чрез избора на подходящи интервенции;
- планиране на инвестиции за подобряване на енергийната ефективност в общинските сгради;
- подобряване на качеството на административните и публичните услуги като образование, здравеопазване, развитие на културата и спорта, като част от основните приоритети на ОПР в Община Раднево.

Тези интервенции би трябвало да бъдат концентрирани за преодоляване на идентифицираните проблеми при мобилизиране на неизползваните ресурси и възможности. Според авторите на проекта за ОПР на Община Раднево, интензивното, ефикасно и ефективно използване на подобни възможности би могло да доведе до своеобразен качествен скок в развитието на Общината.

3. SWOT анализ и връзката му със стратегическата част на ОПР

Представеният SWOT анализ включва шест позитивни елемента на вътрешната среда, определени като „силни страни” и седем негативни елемента, групирани като „слаби страни” в оценката на потенциала за развитие на Общината през следващия планов период. При оценката на външната среда, като „възможности” са посочени четири характеристики, а като „заплахи” са определени шест характеристики на външната среда.

Резултатите от приложението на SWOT анализа показват много добро познаване на този основен метод за оценка на средата и за очертаване на перспективи за развитие. В съдържателно отношение, посочените позитивни и негативни елементи на външната и вътрешната среда, пряко произтичат и се намират в пряка връзка с установените елементи в аналитичната част на документа.

Общата оценка за приложението на този метод в работата на екипа, подготвил проекта на ОПР е много добра. Последователното приложение на метода е позволило на екипа, разработил проекта да идентифицира и да

структурира правилно визията, основната стратегическа цел, стратегическите цели, приоритети и мерки на плана.

Едновременно с това, в реализираното от нашия екип оценяващо изследване приложихме PESTLE анализ, за да постигнем по-висока степен на прецизност при определянето на силните и слабите страни, възможностите и заплахите пред развитието на Община Раднево. PESTLE анализът очертава политическите, икономическите, социалните, технологичните, правните и екологичните аспекти на средата, в която се реализира дейността и спрямо която би трябвало да бъдат изведени определени приоритети.

Анализът ни показва следните характеристики:

- *политическата среда* се характеризира с относително висока степен на несигурност, която увеличава равнището на неопределеност по отношение на следващия планов период. Липсват достатъчно ясни ориентири относно наличието на необходимата политическа воля за продължаване на процеса на децентрализация, а това определя намалени възможности за ефективно прогнозиране на обхвата на компетенции и възможности, с които ще разполага Общината през следващите години за постигане на самостоятелни приоритети. Сравнително високата степен на неопределеност по този показател, показва че е по-вероятно в следващия планов период, да не настъпят съществени промени от гледна точка на съществуващото в момента разпределение на отговорности и компетенции по отношение на регионалното и местно развитие;
- *икономическата среда* се характеризира с относително равновесие, частично преодоляване на икономическата криза, но и ограничени възможности за растеж. Сравнително ниските равнища на чуждестранни инвестиции, при запазване на останалите показатели на приблизително същите равнища през първата половина на плановия период, подсказват че не би трябвало да бъдат очаквани както рязко влошаване на икономическите параметри, така и значително нарастване на темпа на икономически растеж. В същото време,

анализът на икономическата среда в сектор Енергетика през последните години, показва наличието на сериозни трудности, изразяващи се преди всичко в нарастване на вътрешната задлъжнялост при относителна дебалансираност в развитието сектора. Тези тенденции могат да се отразят негативно върху развитието на Община Раднево през следващите години, ако се достигне до нов период на относително ограничаване на добива на въглища и производството на електроенергия от тях, така както това се случи през изминалите три-четири години. При високата степен на определеност а икономическата среда в общината от развитието на въгледобива и енергетиката, подобно неблагоприятно развитие може да се отрази съществено върху постигането на планираните в предложения проект на ОПР цели;

- *социална среда* се характеризира с умерено негативни тенденции, обхващащи широк кръг от елементи на условията за пълноценна реализация на човешкия капитал в Общината. Освен негативните демографски тенденции, посочени и анализирани изчерпателно в проекта на ОПР, следва да бъдат отбелязани и процеси, свързани с развитието на образователната и квалификационна структура; общото равнище на зависимост спрямо доходи, формирани предимно от заплата и пенсия; нарастващото значение на предоставяните от общината публични услуги за съществени групи от населението на общината, както и сравнително неразвятия граждански сектор. Всички тези елементи на социалната среда подсказват необходимостта Общината да играе все по-активна роля в процеса на изграждане и развитие на активна социална среда за подкрепа, като и за насърчаването на граждански инициативи, ориентирани към повишаване на качеството на живота сред жителите на Община Раднево;
- *технологичната среда* за развитие на Общината е обект на специално внимание в аналитичната част на доклада, но тук следва да се отбележи необходимостта от модернизиране и създаване на подходящи условия за активно управление и поддържане на съществуващата техническа инфраструктура в Общината.

Предмет на самостоятелни усилия би трябвало да бъде разработването на ясни планове и програми, насочени към устойчивото поддържане и развитие на съществуващата техническа инфраструктура, както и разширяване на възможностите за активен граждански ангажимент по отношение на нейното опазване и развитие;

- *правната среда*, в която предстои да се реализира ОПР на Община Раднево в периода 2014 – 2020 година се характеризира с относително усложняване на регулативните режими, при последователното адаптиране на регулации на Европейския съюз и усъвършенстването на законовата основа за планирането и развитието. Влиянието на правната среда относно условията за реализация на целите и приоритетите на ОПР се изразява чрез наличието и създаването на специализирани норми и регламенти за стопанското развитие в Общината, както и чрез общия ефект от ефективността в работата на съдебната система. Макар и като елемент с относително по-малко влияние върху непосредствените условия за реализиране на ОПР, правната среда представлява съществен елемент от цялостната среда за устойчивост и развитие, която ще определи постигането на планираните цели;
- *екологичната среда* в Община Раднево има определящо значение за успешното реализиране на поставените цели. От една страна, характера на индустриалното развитие на Община Раднево определя специфичен профил, интензитет и характер на замърсяването, а от друга – предопределя високото значение на ефективните екологични политики като фактор за повишаване на качеството на живота на местните общности. В този смисъл, екологичната среда ще бъде траен фактор, който ще определя както устойчивостта на постигнатите резултати, така и общото равнище на удовлетвореност от качеството на общинското развитие. Наличието на крупни индустриални замърсители, преди всичко по отношение на атмосферния въздух, така и на водите, предполага приложението на специфични екологични политики и конкретни мерки за трайно намаляване на негативните

ефекти. В същото време, за целите на подобен план за развитие, интерес представлява всяко иновативно решение, което би могло да съчетае мерките, насочени към ограничаване на негативното въздействие на екологичната среда, с нетрадиционни решения за подобряване на жизнената среда и създаване на заетост.

Основните резултати от PESTLE анализа, позволяват на нашия екип да предложи известни корекции по отношение на представения SWOT анализ. На първо място, трябва да отбележим, екипът разработил проекта на ОПР правилно е идентифицирал вътрешните характеристики на средата, описвайки коректно нейните силни и слаби страни. Спрямо външната среда и оценката на възможностите и заплахите в нея, заплахите доминират спрямо идентифицираните възможности.

Оценяващото изследване показва, че при SWOT анализа, спрямо всички 23 характеристики, негативните - вътрешни и външни, доминират спрямо позитивните: като негативни са посочени 13 характеристики на средата, докато като позитивни – само 10. Тази пропорция определя наличието на известни затруднения, спрямо които ОПР би трябвало да предложи конкретни решения.

На второ място, в резултат от внимателен преглед могат да бъдат внесени известни корекции, като при формулирането, така и при определянето на систематичното място на отделните характеристики.

А) При определянето на „силни страни”, има известно повторение при определянето на първа, втора и четвърта характеристики. При сегашната си редакция, те всъщност отразяват един и същи фактор на развитието, а именно висока степен на индустриално развитие, с национално значение, което оказва влияние върху цялостната икономическа характеристика на общината.

Б) По отношение на формулираните „слаби страни”, демографските проблеми присъстват чрез два свои аспекта в първата и втората характеристика. По своя характер, посочената като първа характеристика в раздел „заплахи” би

могла да се присъедини към слабите страни, доколкото е характеристика на вътрешните процеси в общината и в същото време допълва и разширява обхвата на проблемите, свързани с демографската криза;

В) При формулираните „възможности”, четвъртата характеристика е твърде обща. От една страна, в анализа е отбелязан обема на запасите от въглища, като в същото време е отбелязана липсата на полезни рудни изкопаеми. Формулирана като потенциал за развитие, тази характеристика, а именно: „богатство на полезни изкопаеми” се нуждае от известна редакция, която да определи известно развитие на добивната промишленост или диверсификация.

Г) Към „заплахите”, характеризиращи външната среда, би трябвало да бъде добавен риска от влошаване на развитието на сектор Енергетика и по-специално – възможността за намаляване на добива и използването на въглищата, добивани в региона за сметка на нарастване на използването на други енергийни източници. При ясно изразената зависимост на местната икономика от развитието на въгледобива и енергетиката, формулирането на подобна негативна характеристика по отношение на външната среда, ни се струва оправдано.

При подобна редакция, посочените „силни страни” биха могли да намалееят до 5, (при подходяща редакция на първа, втора и четвърта от посочените в момента); „слабите страни” биха нараснали на 8, (при добавянето на формулираната като първа характеристика сред „заплахите” – „влошаване на човешките ресурси поради напускане на лица в трудоспособна възраст и техните деца” или външна миграция); „възможностите биха останали без изменение – 4, а „заплахите” също биха останали шест, ако бъде добавена заплата, свързана с неблагоприятно развитие в сектор Енергетика, което ще се отрази върху въгледобива и производството на електрическа енергия.

4. Визия, цели и приоритети на ОПР

При формулирането на визията на Община Раднево за следващия планов период, авторите на проекта са постигнали висока степен на приемственост

спрямо предишни стратегически планови документи. Формулираната визия, а именно: *„Община Раднево е успешно съчетание между стабилна индустрия, развито селско стопанство и сектор на услугите с чиста околна среда, приветлива и отговорна общинска администрация и модерна инфраструктура”*. В предишния период – от 2007 до 2013 година е формулирана сходна визия за желаното бъдещо състояние на Община Раднево. Важно е да се отбележи, че доминира идеята за необходимостта от постигане на определена степен на балансирано развитие, което да даде отговор на установените в аналитичната част на проекта тенденции към доминиращата роля само на един отрасъл от стопанското развитие на Общината, а оттам и до нарастването на неговото значение по отношение на всички други аспекти, определящи качеството на живот в Община Раднево.

Формулираната визия има съставен характер и отразява значими аспекти на състоянието, към което са ориентирани очакванията за развитие на местните общности. Постигнато е добро ниво на свързаност и взаимна определеност между компонентите на формулираната визия. Представена по този начин, визията поставя акцент върху динамичното съчетаване на стабилно индустриално развитие, развито селско стопанство, модерна инфраструктура и сектор на услугите, в чиста околна среда, гарантирана чрез ефективната дейност на общинската администрация.

Основната стратегическа цел на Община Раднево е формулирана в съответствие с визията, а именно: *„Превръщане на Община Раднево в модерна българска община с развита икономика, удобна инфраструктура, чиста околна среда, висока заетост и доходи, благоприятна среда за развитие на способностите и талантите на нейното население.”* Тази основна стратегическа цел кореспондира с приоритетите и целите на всички планови документи от по-висок порядък, спрямо които се развива ОПР, като в същото време поставя акцент

върху необходимостта от постигане на по-висока степен на съгласуваност при постигането на планираните цели.

Предмет на самостоятелен анализ в настоящето оценяващо изследване е степента на съгласуваност, адекватност и релевантност между общата стратегическа цел, конкретните стратегически цели, приоритетите и мерките, предвидени за тяхното постигане. В конкретния проект на ОПР е избран надежден метод за структуриране и субординация между основната стратегическа цел, стратегическите цели, (5 на брой) 12-те посочени приоритета и 35-те конкретни мерки, които изграждат основната структура на Общинския план за развитие.

Петте стратегически цели се разгръщат в следните направления:

- подобряване на достъпа до пазара на труда;
- обновяване на общинския сграден фонд и ефективно използване на общинската собственост;
- развитие на модерна техническа инфраструктура;
- постигане на чиста околна среда в Общината и
- ефективна, отговорна и отзивчива общинска администрация.

Формулирани по този начин, петте стратегически цели на ОПР адресират релевантно по-голямата част от общата стратегическа цел. В същото време, между втора и пета цел има продуктивна по своя характер връзка, която би могла да доведе до обединяването им, докато част от общата стратегическа цел, а именно: „... благоприятна среда за развитие на способностите и талантите на нейното население” остава относително неразвита чрез стратегически цели, възприемана като че ли като естествен резултат от подобряването на условията на пазара на труда, по-доброто управление на общинската собственост, подобрената техническа инфраструктура и околна среда, както и повишаването на капацитета на общинската администрация.

Общият извод по отношение на степента на съгласуваност между визията, основната стратегическа цел и стратегическите цели е позитивен. Налице е висока степен на съгласуваност, релевантност и адекватност при избора на целите, както и добра субординираност между тях. В същото време, при евентуална реакция на стратегическите цели, би могло да се адресира по-конкретно развитието на човешкия капитал като ключова предпоставка за постигане на общата стратегическа цел и реализация на визията на Община Раднево.

Групите от приоритети към всяка от стратегическите цели са структурирани добре и отговарят в много висока степен на общата логика на представения модел. Доколкото избраните приоритети, на свой ред определят конкретните предлагани мерки за тяхното постигане, необходимо е да се отбележи възможността за развитие на приоритетите, свързани с стратегическа цел 2. Тук в един приоритет са включени две относително самостоятелни групи от дейности, които могат да бъдат обособени. От една страна - повишаване на енергийната ефективност на общинския сграден фонд, и от друга – използването на възобновяеми източници. Като елементи на една обща политика на енергийна ефективност при управлението на общинската собственост, тези два приоритета биха могли да бъдат обособени. Тогава би се преодолял съществуващия в момента дисбаланс между стратегическа цел 2, която в момента се разгръща само до един приоритет и стратегическа цел 3, 4 или 5, които се разгръщат в рамките на три приоритета.

В подобна насока би могла да бъде направена и редакция на двата приоритета, включени в рамките на стратегическа цел 1. Те имат сходен профил, но са адресирани към различни групи. В същото време, обособяването на самостоятелен приоритет към представители на „етнически малцинства”, не отчита факта, че част от тези групи съвпадат като социални характеристики, а именно – групи в неравностойно положение, млади хора и продължително

безработни лица. Подобно предложение има своите основания и в практически симетричните мерки, които се планират за реализиране на посочените приоритети към стратегическа цел 1.

Посочените мерки, които конкретизират приоритетите при постигането на стратегическите цели отговарят напълно на избраната методология и структурата на Общинския план за развитие. Те отговарят на всички изисквания за разработването на конкретни политики и могат да осигурят постигането на поставените цели.

Обобщената оценка за тази част от ОПР е положителна – спазени са всички предварителни условия, налице е задълбочено разбиране за характера на проблемите и целите на развитието, както и за конкретните подходи, чрез които тези цели могат да бъдат постигнати.

5. Предварителна екологична оценка по реда на Закона за опазване на околната среда

Стратегическа цел 4 на проекта на ОПР на Община Раднево за периода 2014 – 2020 година е формулирана като „Чиста околна среда в общината”. Тази стратегическа цел се декомпозира до три приоритета:

- подобряване качеството на водите и устойчиво управление на водните ресурси;
- намаляване на емисиите на прах и предприемане на инициативи за подобряване качеството на атмосферния въздух;
- намаляване на количеството на отпадъци в общината.

Посочените три приоритета обхващат основни насоки, включени в Приложното поле на Закона за опазване на околната среда. В същото време те адресират специфични проблеми и трудности в развитието на Община Раднево, на които би трябвало да даде отговор ОПР в периода 2014 – 2020 година. Предмет на настоящата оценка е, от една страна, съответствието между планираните мерки спрямо Закона за опазване на околната среда, а от друга – общата степен на

съгласуваност, релевантност, ефикасност и ефективност на тази част от ОПР спрямо останалите стратегически цели, приоритети и мерки.

При представянето на приоритетите и връзките им към предложените мерки, екипът разработил проекта на ОПР е обхванал по-голямата част от задачите, които формулира Закона за опазване на околната среда. Постигнат е определен баланс между мерки, насочени към преодоляване на недостатъци и последващо отстраняване на щети върху околната среда и действия, насочени към предотвратяване на замърсяване и нанасяне на щети на околната среда. Установената пропорция между посочените девет мерки, до които се операционализират посочените приоритети е почти балансирана, с лек превес на мерките за последващо отстраняване на щети пред превантивните действия.

Съществената концентрация на индустриални замърсители на територията на общината определя приоритетното значение, което се отдава на въпросите за опазване на околната среда във всички стратегически и планови документи, към които трябва да се интегрира настоящия проект на ОПР. Налице е ясно изразена картина на видовете рискове за човешкото здраве, както и ясно определени видове замърсяване, които би трябвало да бъдат ефективно управлявани и неутрализирани в процеса на цялостното развитие на Община Раднево.

В рамките на Приоритет 4.1. – *Подобряване качеството на водите и устойчиво управление на водните ресурси*, са посочени две групи мерки, а именно – изграждане на ГПСОВ град Раднево и осъществяване на ефективен контрол върху работата на ПСОВ. Формулирани по този начин двете мерки отговарят на изискванията на ЗООС като адресират едновременно предприемането на мерки, насочени към осигуряване на превантивно действие и корекции по отношение на съществуващите проблеми по отношение на качеството на водите.

Включването на този приоритет и мерките по него в рамките на проекта на ОПР, отговаря не само на изискванията на ЗООС, (фиксиран в Раздел II на Закона – Опазване и използване на водите и водните обекти) но и на конкретните

установени потребности на жителите на Община Раднево. Тяхната реализация ще осигури устойчивост на екологичната политика в общината, както и ще повиши капацитета за преодоляване на рисковете, свързани с качеството на водите.

Вторият приоритет в рамките на тази Стратегическа цел, Приоритет 4.2. *Намаляване на емисиите на прах и предприемане на инициативи за подобряване качеството на атмосферния въздух*, адресира едновременно четири мерки, които в различна степен съответстват на изискванията и принципите, формулирани в Раздел VI – Опазване на атмосферния въздух на ЗООС. Мярка 4.2.1. е насочена към намаляване на емисиите на прах от неорганизиран източници в общината. Тя е формулирана сравнително общо, по-скоро като цел, отколкото като конкретна мярка, предполагаща действия в определена насока. Чрез следващата мярка 4.2.2. е адресирана политика за реализиране на програма за озеленяване на общината. Тази мярка кореспондира с изискванията за цялостно подобряване на качеството на околната среда и едновременно с това е насочена към общо подобряване на качеството на атмосферния въздух. Следващата мярка – 4.2.3. свързва Стратегическа цел 4 със Стратегическа цел 2, като поставя акцент върху газифицирането на сгради, общинска собственост. Формулирана по този начин, мярката адресира необходимостта от полагането на стратегически усилия за трайно намаляване на вредните емисии и подобряване на качеството на атмосферния въздух. Последната мярка – 4.2.4. е свързана с част от правомощията и изискванията към изпълнителната власт, фиксирани в чл. 15 (1) от ЗООС и определяща изискванията към Кмета на Общината, по отношение на поддържането на актуална информационна система за публична информираност за качеството на атмосферния въздух.

В своята съвкупност, посочените мерки в рамките на Приоритет 4.2. обхващат различни по обхват подходи за стратегическо въздействие върху проблемите, свързани с качеството на атмосферния въздух, които са традиционни за Община Раднево. Доколкото преодоляването на замърсяването на атмосферния

въздух има приоритетно значение по отношение на качеството на околната среда в Община Раднево, необходимо е да направим едно уточнение.

Независимо от високата степен на приемственост, посочена в предходната част на направеното оценяващо изследване, между формулираната визия, основна стратегическа цел и останалите стратегически цели в ОПР 2007-2013 и настоящия проект, налице е известна непълнота, която има отношение към тази част от програмните намерения, свързани с околната среда. Става въпрос за акцентът, поставен в предходния период върху необходимостта от рекултивиране на терените, върху които е бил осъществяван въгледобив по открит способ. Когато става въпрос за трайно ограничаване на запрашеността на атмосферния въздух и за подобряването на неговото качество, мерките насочени към цялостна рекултивация на тези площи, би трябвало да бъдат взети предвид. Трябва да отбележим, че подобни мерки имат и по-широко въздействие, което може да се отрази върху цялостно подобряване на околната среда, включително и при развитието на съпътстващи действия, насочени към разширяване на рекреационната среда в Общината, в зависимост от избрания подход за рекултивация на посочените площи.

Третият приоритет в рамките на Стратегическата цел за постигане на чиста околна среда в общината, адресира управлението на отпадъците. При неговото разгръщане са спазени изискванията на Раздел VII Управление на отпадъците от ЗООС, както и на специфичния Закон за управление на отпадъците, чл. 59 от ЗООС. Тук са включени три групи от мерки, които адресират изграждане на трайни предпоставки за устойчиво управление на битовите отпадъци.

Първата група от мерки, 4.3.1. включва изграждане на Регионално сдружение за третиране на битови отпадъци. Целта на тази мярка е изграждането на субект, който да поеме цялостен ангажимент за устойчивото управление на отпадъците на територията на Общината. Тази мярка е обоснована и съответства на утвърдените практики.

Втората група от мерки, 4.3.2. е насочена към закриване и рекултивация на съществуващото депо за твърди битови отпадъци в град Раднево. Тя е свързана с общото разбиране за изграждането на цялостна регионална политика в тази насока, но като обхват тя предполага сравнително по-кратък период на изпълнение и не е разположена на същото равнище на стратегически действия, спрямо които е формулирана по-голямата част от посочените в този раздел мерки.

Изграждането на система за оползотворяване на биоразградими отпадъци е стратегическа насока, формулирана в проекта на ОПР като мярка 4.3.3. Интерес тук би представлявало включването на тази мярка в една цялостна перспектива, очертана в Глава четвърта на ЗООС Икономическа организация на дейностите по опазване на околната среда. Изпълнението на поредицата от дейности, които биха довели до изпълнението на тази мярка, кореспондира с успешното постигане на други елементи от проекта на ОПР.

Цялостното заключение от предварителната оценка на тази част от проекта на ОПР е положителна. Посочените са конкретни подходи и мерки, съответстващи на Закона за опазване на околната среда, чието успешно изпълнение ще доведе до трайно подобряване на характеристиките на околната среда. В същото време, за да бъде гарантирана по-високата ефективност на цялостния документ като управленска рамка за политиките на Община Раднево в периода 2014 - 2020 година, необходимо е да бъде очертана по-ясно връзката между изпълнението на посочените мерки спрямо други приоритети и мерки, формулирани в ОПР. Именно по отношение на политиките на опазване и възстановяване на околната среда са налице много повече възможности за постигане на синергия и общо повишаване на ефективността при постигането на висока степен на устойчивост и предвидимост на процесите. В този смисъл, полезно би било въвеждането на темата за рекултивирането на площите, върху които е бил осъществяван въгледобив по открит способ.

6. Индикативната финансова таблица, включена в проекта на ОПР отговаря на изискванията за подготовката на подобен планов документ. В нея са отбелязани планираните средства, както и характера на финансирането, което би било необходимо за постигане на планираните цели. При някои елементи от индикативната таблица би могло да се помисли за разширяване на кръга на участващите субекти, доколкото обществената значимост на поставените цели предполага необходимостта от насърчаване на принципите на партньорство и преди всичко – активното ангажиране на частния и гражданския сектор при разработването и реализацията, както и при финансирането на определени дейности. Подобен подход се вписва в актуалните тенденции за мобилизиране на различни видове ресурси при постигането на обществено значими цели, включително и като част от политиката на открито и отговорно управление на местно ниво.

Заложените в индикативната финансова таблица стойности са реалистични и постижими, както като обем, така и като дизайн и съчетаване на източниците на финансиране. В този си вид, таблицата би могла да бъде приета като важен елемент на цялостния управленски документ и ценен ориентир за междинната и последваща оценка на изпълнението на ОПР.

7. Действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана

В частта, отразяваща необходимите действия, които да гарантират ефективен мониторинг, оценка и актуализация на ОПР, предложеният проект отговаря на всички изисквания и конкретизира общата логика на развитие на подобни стратегически планови документи на общинско равнище. За да бъдат ефективни индикаторите, заложените в таблицата за наблюдение, те би трябвало да отговарят на няколко критерия – те трябва да бъдат:

- ✓ Конкретни;
- ✓ Измерими;
- ✓ Постижими;

- ✓ Реалистични;
- ✓ Съобразени с времето

В матрицата са включени два вида индикатори: *индикатори за резултат*, които се отнасят към предвидените приоритети и проследяват директния им ефект върху развитието на общината в рамките на плановия период. За отчитане на последиците и въздействието от стратегическите и специфичните цели са използвани *индикатори за въздействие*, които дават по-скоро цялостна оценка за приноса на целите.

В предложения модел са положени всички необходими усилия да бъде избегнат, да бъде намалено негативното му влияние или напълно да бъде преодолян дефицита на актуална статистическа информация. Важно е да се отбележи, че по отношение на всички включени индикатори са налице необходимите предпоставки за осигуряване на актуална информация, за периодично наблюдение и адекватна оценка.

В проекта са посочени конкретни *действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност* при приложението на ОПР. Те съответстват напълно на изискванията за осигуряване на ефективно партньорство за местно развитие, като реализират този принцип още в хода на подготовката на самия документ. Водещо значение има по-нататъшното разгръщане и пълноценна реализация на този принцип в хода на приложение на Плана, както и при осъществяването на ефективен мониторинг върху изпълнението на планираните мерки.

Проведените фокус-групи, както и общественото обсъждане на проекта очертаха сериозни дефицити по отношение на активното гражданско участие в процеса на реализиране на местната политика, но при про-активен подход от страна на общинската администрация и по-висока степен на ангажираност от страна на Общинския съвет, включително и според ролята му в процеса на

наблюдение и управление на Плана, биха могли да бъдат постигнати много добри резултати.

8. Основни изводи и препоръки

В представения проект на ОПР е постигната много висока степен на съвместимост и адекватност между формулираните визия, основна стратегическа цел, стратегически цели, приоритети и мерки, от една страна и съществуващите планови стратегически документи на европейско, национално, регионално и областно равнище – от друга.

Вътрешната структура на ОПР показва висока степен на йерархическа интегрираност и ефективна субординация между различните приоритети и планови хоризонти. Налице е висок потенциал и за ефективно съгласуване между различните мерки и приоритети при постигането на дефинираните стратегически цели. В тази насока има потенциал за развитие на ефективно хоризонтално взаимодействие, което ще повиши синергичния ефект и по този начин ще увеличи гаранциите за ефективно и устойчиво постигане на целите.

При разработването на аналитичната и стратегическата част на плана са взети предвид всички специфични особености на средата, които определят потребностите и в същото време – възможностите за стратегическото развитие на Община Раднево. Следвайки принципите и изискванията за подготовка на подобен тип планови документи, екипът е успял да постигне висока степен на съгласуваност между двете части на проекта и да адресира успешно установените потребности.

Налице са условия за ефективно постигане на планираните цели. От една страна, гаранции в това отношение дават положените усилия за идентифициране на местни потребности и очаквания, включително чрез проведените фокус-групи и общественото обсъждане на приоритетите на ОПР. От друга – структурирането на целите, приоритети и мерките към тях, създава надеждни и проверими

гаранции за реализирането на публичния интерес в рамките на планирания период.

Предприети са необходимите действия, гарантиращи инструменти за ефективен мониторинг, оценка и актуализация на плановия документ. Чрез тяхното ефективно използване, този план може да се превърне в ефективен и действен управленски инструмент, чрез който последователно да бъдат постигнатите целите на местното развитие. Значението на тези компоненти нараства с оглед на установените в аналитичната част на документа относително високи равнища на външна неопределеност на средата, в която предстои Община Раднево да постига целите си в периода 2014 – 2020 година.

Качеството на работата по оценката на актуалното състояние, свързано с околната среда и основните екологични рискове в нея, както и предвидените интегрирани действия в рамките на стратегическата цел за подобряване на качеството на околната среда в общината, представляват важен елемент от предлагания ОНР. Включените приоритети и мерки съответстват на изискванията, принципите и подходите, заложи в Закона за опазване на околната среда. Важно е да се отбележи, че именно по отношение на околната среда, техническата инфраструктура, както и спрямо действията на пазара на труда, в най-голяма степен са налице възможности за разгръщане на синергичния потенциал на Плана. Хоризонталният характер на по-голямата част от мерките, разгръщащи приоритетите по отношение на тези стратегически цели, могат да бъдат разглеждани като източник на стабилност и устойчивост при постигането на основната стратегическа цел.

Предварителната оценка на въздействието на заложените в ОНР стратегически цели, приоритети и мерки се определя до голяма степен от последователността във времето, която ще бъде осигурена при изпълнението на заложените цели. В този смисъл, Плана за развитие на Община Раднево би трябвало да бъде използван като базов документ за последователно планиране,

което да осигури възможности за икономично, ефикасно и ефективно използване на планираните средства и ресурси. При подобен управленски прочит могат да бъдат установени допълнителни ресурси – публични и частни, които биха могли да бъдат мобилизирани при постигането на целите. Такова планиране ще позволи да бъдат открити и ефективно използвани възможностите за координация на приоритети и мерки, които да осигурят по-висока устойчивост на постигнатите резултати.

В тази насока са и идентифицираните рискове в резултат от настоящето оценяващо изследване. На първо място, риск пред ефективното постигане на заложените цели, приоритети и мерки е липсата на съгласуваност между действията във времето, спрямо планираните и разполагаеми ресурси. Собственик на този риск не е изцяло и единствено Кмета, общинската администрация и Общинския съвет като органи, ангажирани с ефективното управление на ОПР. Доколкото част от планираните средства, както и съпътстващите действия не са в правомощията на общинското ръководство, налице е риск от забавяне, което би могло да се отрази върху ефективността и ефикасността при изпълнение на планираните цели, приоритети и мерки. Възможни насоки за управление на тези рискове са свързани с полагането на допълнителни усилия за изпреварващо планиране и поддържането на активен диалог с всички равнища на планиране и управление, от които зависи успешното реализиране на планираните в ОПР цели.

Втората група от рискове са свързани с наличието, достъпа и качеството на информацията, необходима за ефективното и успешно управление и реализация на ОПР. Ефективното управление на тези рискове изисква изграждането на капацитет за събиране, систематизиране и анализ на информация в общинската администрация, която има отношение към процеса на вземане на решения и планирането във времето на включените в ОПР мерки.

Трета група от рискове е свързана с активната гражданска подкрепа за реализирането на политиките и мерките, предвидени в ОПР 2014-2020 за Община

Раднево. Липсата на активно гражданско участие при реализацията на част от включените в Плана мерки и политики би могло да се отрази негативно върху тяхното постигане и устойчивостта на постигнатите резултати. В тази насока, ефективното управление и противодействие на тези рискове преминава през полагане на допълнителни усилия по посока на изграждане и развитие на политики на активно ангажиране на гражданите, установяване на принципите на партньорство и повишаване на информираността. Осъществено наблюдение върху процеса на подготовка на проекта на ОПР показва, че независимо от усилията на представителите на Възложителя и общинската администрация, както и на членовете на екипа, структурите на гражданското общество, както и широк кръг от социални групи не се включиха активно в процеса на стратегическо планиране, независимо от създадените подходящи условия за това.

Препоръките, които могат да бъдат изведени на базата на проведеното оценяващо изследване са следните:

- *необходимо е да бъдат планирани самостоятелни усилия за изграждане на капацитет за набиране, съхранение и анализ на информация, която е необходима за ефективното планиране. В този смисъл, проблемът с липсата на достъп до актуална информация е видим при разработването на проекта на настоящия ОПР;*
- *възможно е да бъдат редактирани основните характеристики на SWOT анализа така че да бъдат открити в по-добра степен външните и вътрешните положителни и отрицателни елементи на средата, в която предстои да бъде реализиран Общинския план за развитие;*
- *разширяването на обхвата на субектите, които би трябвало да бъдат ангажирани в процеса на реализация на планираните мерки и приоритети би дало допълнителни гаранции за ефективното прилагане на принципа на партньорство, както в процеса на планиране, така и на реализация и последваща оценка на постигнатите резултати на местното развитие.*

Като имаме предвид посочените качества на проекта на ОПР на Община Раднево, както и отправените препоръки към съдържанието на документа, цялостното оценяващо изследване показва, че документът: отговаря на изискванията; характеризира се с висока степен на вътрешна съгласуваност; релевантен е спрямо поставените цели и приоритети на местното развитие; осигурява необходимата степен на предвидимост, както и възможности за оценка на постигнатите равнища на ефективност и ефикасност при постигането на планираните цели.

Като имаме предвид всичко това, предлагаме убедено на Общинския съвет на Община Раднево да приеме Общинския план за развитие за периода 2014 – 2020 година.