

# МЕТОДИКА ЗА МЕЖДИННА ОЦЕНКА НА ОБЛАСТНИТЕ СТРАТЕГИИ ЗА РАЗВИТИЕ

## ***1. Законова основа за организиране и провеждане на МО на ОСР***

Нормативната уредба, която изисква провеждането на междинна оценка на областните стратегии за развитие, произтича и се основава на **Закона за регионалното развитие (ЗРР)**; в сила от 31.08.2008 г., обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008 г., изм. ДВ. бр.47 от 23 юни 2009 г., изм. ДВ. бр.82 от 16 октомври 2009 г., изм. ДВ. бр.93 от 24 ноември 2009) и по-специално - на чл. 33, ал.1 и ал. 2, във връзка с чл. 9 (б), както и чл. 36, ал. 1 и ал. 2. Тези разпоредби посочват:

- задължението за провеждане на междинна оценка на ОСР и времето на нейното провеждане (чл. 33, ал.1 във връзка с чл. 9, т. 6)<sup>1</sup>
- минималният обхват и съдържанието на междинната оценка (чл. 33, ал.2)<sup>2</sup>;
- отговорността за организирането и възлагането на междинната оценка (чл. 36. (1)<sup>3</sup>;
- възможните източници на финансиране (чл. 26)<sup>4</sup> и тяхното изразходване, включително за наблюдение и оценка (чл. 27, т. 4)<sup>5</sup>;
- определяне на документите, свързани с оценяването, като официална обществена информация (чл. 37, ал. 1), както и свързаните с това задължения за информиране на обществеността (чл. 37, ал. 2)<sup>6</sup>;
- указание, че в правилник ще бъдат разработени минимални изисквания към оценителите (чл. 36. (2)<sup>7</sup>;

**Правилникът за прилагане на Закона за регионалното развитие** (в сила от 31.08.2008 г., ПМС № 216 от 02.09.2008 г., обн. ДВ. бр. 80 от 12 септември 2008 г.) развива положенията от ЗРР, като свързва провеждането на междинната оценка с:

*\* Междинна оценка (МО) на областните стратегии за развитие (ОСР)*

- изискването за информация и публичност (чл. 29, ал.1), което се постига чрез изготвянето, обсъждането и публикуването на междинен доклад<sup>8</sup>;
- изготвянето на междинния доклад (чл. 30, ал.1; ал. 2, т. 3), който трябва да отчита резултатите от междинната оценка и да съдържа в себе си тези резултати<sup>9</sup>;
- актуализирането на ОСР (чл. 30, ал.1, т. 5), според което актуализирането на ОСР се извършва на основата на резултатите от междинната оценка<sup>10</sup>;
- определянето на минималните изисквания към експертите, участващи в оценяването (чл. 83, ал.1 и ал. 2)<sup>11</sup>;
- осигуряването на финансирането в рамките на бюджета на съответната областна администрация (чл. 32)<sup>12</sup>;

- задължението на областния управител да осигурява информация и публичност (чл. 33)<sup>13</sup>.

Освен в ЗРР и ППЗРР въпросът за междинната оценка е засегнат и в *Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие (2009 г.)*, и по-специално в т. 2.6. *Критерии за оценка на изпълнението на ОСР*, където се посочва че, изпълнението на областната стратегия за развитие се оценява, като се използват определени критерии, които трябва да са ограничен брой (не повече от 4-5) и да характеризират качеството на изпълнението. Тези критерии са определени като важни за извършване на междинна оценка на изпълнението на областната стратегия за развитие и се ползват и при изготвянето на междинния и окончателния доклад за изпълнението на стратегията.

Критериите за оценка на изпълнението на ОСР, посочени в тази методика, са примерни - могат да обхващат сфери, които дават възможност за извършване на качествени оценки на въздействието и постигането на целите и приоритетите за устойчиво интегрирано развитие на областта:

1. състояние и промени в социално-икономическия профил на областта в сравнение с други области от съответния район от ниво 2 и по отношение на средните показатели в страната;
2. съответствие на определените цели и приоритети по отношение на нуждите и потенциала на областта и на политиката за регионално развитие в страната и в ЕС;
3. политическа и социална ангажираност с прилагане на политиката за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие;
4. капацитет на институциите и партньорите за прилагане на политиката за регионално развитие;
5. ефективност и ефикасност на използваните финансови ресурси за постигане на целите и приоритетите за регионално развитие.

Към изброените сфери може да се добави и критерий за устойчивост, който оценява възможността социално-икономическите, институционалните и екологичните ефекти от изпълнението на стратегията да продължат в средносрочен или дългосрочен период, след като времето на действието на стратегията е приключило.

## **2. *Работна дефиниция на МО на ОСР***

Направеният преглед на нормативната основа дава солидна правна база за провеждането на междинна оценка, но не дава дефиниция на междинна оценка по принцип, както и на междинна оценка на ОСР.

### **2.1. *Оценката - дефиниция и цели***

В контекста на ЕС оценяването се разбира като преценка на публичната намеса в развитието, съобразно резултатите, въздействията и нуждите, които намесата цели да задоволи. Оценяването е систематична дейност, която се извършва на основата на обективни стандарти и критерии и може да се прилага към политика, стратегия, програма или проект.

Оценката е периодично съждение за съответствието, ефикасността, ефективността, въздействието, устойчивостта на проект, програма, стратегия или политика съобразно предварително определените цели на проекта, програмата, стратегията или политиката. Тя се основава на текущите доклади, изготвени по време на прилагането, но може да включва и допълнителни проучвания от външни наблюдатели.

Основната цел на оценяването е подобряване на опита на администрацията в планирането и прилагането на публични програми и политики, поради което основните цели на оценяването на стратегии и програми са свързани с планиране, изпълнение и отчетност. Оценката е от важно значение, за да се идентифицират тенденциите, да се проследява прогресът, да се извлекат поуците, да се корелират действията с променящите се условия, да се отговори на новите предизвикателства, да се осигури отчетност, да се развие капацитет чрез учене. Всички тези функции на оценяването са еднакво важни и нито една от тях не изключва друга.

Основните критерии, които се използват за постигане на обективна преценка, са критериите за приложимост, обоснованост, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост.

В зависимост от целта на оценяването - дали е за подобряване на планирането, за проверка на изпълнението или за постигане на по-голяма отчетност - и времевия момент на оценката се различават предварителна, междинна и последваща оценка. Всички те ползват повечето от обективните критерии, но за различните видове оценки различните критерии имат различна тежест:

**Табл. 1 Цикъл на оценяването, във връзка с целите и критериите:**

<b>Основни оценъчни въпроси</b>	<b>Предварителна оценка</b>	<b>Междинна и текуща оценка</b>	<b>Последваща оценка</b>
Цел на оценяването	Планиране	Изпълнение	Отчетност
Обоснованост	+++	+	+
Приложимост	++	+++	+
Ефективност	+	+++	++
Ефикасност	+	+++	++
Въздействие	-	+	+++

## 2.2. Междинната оценка – роля и цели

Тъй като целите на оценките при различните фази на оценителния цикъл са различни, то и ключовите въпроси при различните видове оценки се различават съществено:

- Предварителна оценка: Ще харчим ли разумно?
- Междинна оценка: Харчим ли разумно?
- Последваща оценка: Харчихме ли разумно?

В този цикъл на оценяването междинната оценка поставя фокуса върху изпълнението и подобряването на качеството на планирането. Фокусът върху **изпълнението** се постига чрез оценка на ефикасността и ефективността, докато

фокусът върху **подобряването на качеството** и релевантността на планирането се постига чрез:

- изследване на промените в контекста на стратегията;
- актуален преглед на изпълнението на стратегията;
- извършване на необходимите промени, за да се максимализира въздействието на стратегията.

Междинната оценка се осъществява след началото на изпълнението на плана, много често - в средата на плановия период (в този случай се нарича оценка в средата на периода). Този подход е възприет в регулациите за структурните фондове и е залегнал в нормите на ЗРР, който изисква междинната оценка да се проведе до края на четвъртата година от изпълнението на съответния документ. Основната ѝ функция е препрограмирането - промяната на плановия документ въз основа на оценката на първите резултати от неговото изпълнение. При тази оценка са особено силно изразени инструменталната, обучителната и корективната функция на оценяването, респ. обратната връзка.

Междинната оценка включва: анализ на резултати от предишни оценки, оценка на продължаващата валидност на анализа на силните и слабите страни и потенциала, оценка на продължаващата уместност и съгласуваност на стратегията, оценка на ефективността на количественото определяне на целите, оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението до момента и на очакваните въздействия (вероятно постигане на общите цели въз основа на напредъка по отношение на специфичните и оперативните цели)<sup>14</sup> и на тази основа - на политиката и разпределението на финансовите ресурси, оценка на качеството на прилагането и организацията на мониторинга.

Отговорността за осъществяване на междинна оценка обичайно е на органа, който носи общата отговорност за планирането и прилагането и обикновено (а често и задължително!) се осъществява от независим оценител.

### **3. МО на ОСР – задължения, възможности, ограничения**

#### **3.1.Цел и обосновка на МО на ОСР**

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

Качеството и по-специално **начинът на структуриране на ОСР** е сериозен ограничител за осъществяване на оценка. В повечето случаи и самите планове, и включените в тях програми нямат ясно формулирани цели на различни равнища, артикулирани чрез желаните ефекти и съответно квантифицирани. Действията са по-скоро механична сума от проекти, попадащи в един сектор. Начинът на формулирането на програмите не отговаря на изискванията на програмиране и осъществяване на оценки. В тях са включени цели и очаквани резултати, но без ясна връзка помежду им. **В ОСР не са заложили предварително индикатори за мониторинг и оценка.** Изискванията за описание на очаквания ефект са твърде общи и недиференцирани, без изисквания за количествени индикатори и съответно предполагат представянето по-скоро на описателна и пожелателна информация. Това, както и липсата на обобщена информация за очакваните ефекти на равнището на плана като цяло рязко ограничава възможностите за тяхната оценка.

Съобразно тази ситуация и статута на ОСР, при провеждането на междинната оценка трябва да се акцентира върху максималното опростяване на изискванията и процедурите и фокусирането върху ключови и постижими цели или обекти на оценяване.

#### **3.2.Тема и обхват на МО на ОСР**

Оценката ще обхване периода 2005-2010 г. и всички стратегически, специфични и оперативни цели на ОСР. Тази оценка е в средата на плановия период и ще се стреми да обобщава и допълва резултатите от възможни предхождащи и текущи мониторингови доклади.

В обхвата на междинната оценка на ОСР влизат оценка на изпълнението, релевантност на стратегията и капацитет за координация. Тези три теми са свързани помежду си, като съобразно статуса на областния управител, функциите на ОСР и предстоящата им актуализация по-голяма относителна тежест трябва да имат темите за продължаващата валидност на стратегическите цели на областта и способността за координация на територията на областта.

### **3.2.1. Оценка на изпълнението на ОСР**

Минималният обхват на междинната оценка на ОСР се определя от чл. 33. ал 2 на ЗРР, според който междинната оценка включва:

1. оценка на първоначалните резултати от изпълнението;
2. оценка на степента на постигане на съответните цели;
3. оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
4. изводи и препоръки за актуализация на съответния документ.

Това означава, че ЗРР поставя във фокуса на МО анализа на изпълнението и неговото качество. ОСР обаче няма обособена своя собствена изпълнителска част - тя полага стратегически цели, координира, но не прилага. Областният управител и областният съвет за развитие не разполагат със собствени финансови ресурси и се явяват - с някои изключения - предимно в ролята на координатор в процеса на планиране, а не на изпълнител. Ограничените компетенции на областния управител и липсата на собствен или ясно обособен финансов ресурс за изпълнение на областните стратегии за развитие представлява съществено ограничение за осъществяването на адекватна на ЗРР междинна оценка.

ОСР се осъществява основно чрез изпълнението на общинските планове за развитие. Доколкото има връзка с изпълнението, ОСР е свързана с реализирането на общинските планове за развитие на територията на областта. В този смисъл, за да се изпълнят изискванията на ЗРР, в идеалния случай междинната оценка трябва да е предхождана и от оценка, свързана с изпълнението на общинските планове на територията на съответната област. Към настоящия момент обаче единици са общините на територията на страната, които са възложили чрез обществена поръчка провеждането на междинна оценка на своя план в съответствие със ЗРР. Не са много и общините, които са изготвили годишни мониторингови доклади.

Това означава, че при организирането и провеждането на междинната оценка на ОСР оценителят ще трябва да разчита на кооперативността на тези общини, които не са провели междинни оценки и не са разработили мониторингови доклади, с оглед предоставянето от тяхна страна на официални детайлни справки, съдържащи необходимата за оценяването информация за проекти, продукти и резултати.

### **3.2.2. Оценка на координирането чрез ОСР**

Така оценката на изпълнението на ОСР е естествено свързана с процеса на координация на областно ниво:

- стратегическият процес и функционирането на плановете;
- съответствие с плановете документи на района от ниво 2;

- съотнесимост с общинските планове за развитие на общините на територията на областта;
- координираност на секторните политики на територията на областта (напр. транспорт, социални услуги, здравни услуги и пр.);
- координираност на проектите, които надхвърлят границите на отделната община (напр. пътни проекти);
- партньорството между общините и другите партньори в развитието и т.н.

В този смисъл междинната оценка на ОСР трябва да обхване и функционирането, и капацитета за координиране, и наблюдение на самата областна администрация и областния съвет за развитие.

### **3.2.3. Оценка на стратегията на ОСР**

За да отговори на нуждите на актуализацията, междинната оценка на ОСР трябва да отговори на стандартите на стратегическото текущо оценяване: да направи преглед на съгласуваността и релевантността на стратегията на ОСР, на промяната в ситуацията и на актуалните потребности на развитието, като се произнесе еднозначно относно валидността на целите или необходимостта за тяхната промяна, а оттам - и цялостно преориентиране на стратегията.

Това е свързано и с оценка на политика или политики, провеждани на територията на областта, поради което е фокусирано върху точно определени теми, напр. релевантност и консистентност на стратегията, принос към Лисабонските цели, ориентираност към Стратегия «Европа 2020», както и хоризонтални теми и приоритети като равни възможности, устойчиво развитие, енергийна ефективност и други.

### **3.3. Основни оценителни въпроси**

Основните оценителни въпроси в МО на ОСР произтичат пряко от представения по-горе обхват на оценката и фокус на оценяването. При изработването и приемането на междинната оценка таблицата по-долу служи за контролен списък (чек лист) както за възложителите, така и за изпълнителите<sup>15</sup>:

### 3.3.1. Въпроси при оценката на изпълнението на ОСР

Оценка на изпълнение на ОСР	
Тематични области	Основни оценъчни въпроси:
Количествено определяне на целите – продукти, резултати и въздействия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уместни ли са индикаторите, чрез които се осъществява количествено измерване на общите, специфичните и оперативните цели?</li> <li>• Продължават ли да бъдат валидни зададените количествени целеви стойности?<sup>16</sup></li> <li>• Уместни ли са индикаторите за мониторинг на въздействията върху равните възможности (вкл. на малцинствата), околната среда и други хоризонтални теми?</li> <li>• Уместни ли са процедурите за събиране на данни; уместни и надеждни ли са източниците?</li> <li>• Полезни ли са индикаторите при даване на точна и навременна картина за изпълнението и за осъществяване на ефективен мониторинг и оценка?</li> </ul>
Ефективност и ефикасност до момента и на очакваните социално-икономически въздействия и на тази основа – оценка на политиката и на разпределението на финансовите ресурси	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какви са до момента резултатите и напредъкът по отношение на постигането на целите на ОСР? Постигат ли се количествените цели по отношение на резултатите и каква е вероятността за постигане на целите по отношение на въздействията?</li> <li>• Трябва ли да се запази финансовата тежест на всеки приоритет въз основа на първите резултати и очаквани въздействия?<sup>17</sup></li> <li>• Кои са промените, които трябва да се направят?</li> <li>• Каква е ефикасността от гледна точка на разходите на единица продукт/резултат до момента?</li> <li>• Каква е ефективността от прилагането на хоризонталните политики до момента и вероятните въздействия, които могат да се постигнат?</li> </ul>

<p>Качество на организацията изпълнението, наблюдението оценката</p>	<p>на по и</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Спазва ли се графикът на изпълнението?<sup>18</sup> Какви са причините за забавяне (по-специално за дейностите и проектите, които са определени като стратегически, а не са стартирани междувременно или своевременно)?</li> <li>• Какво е качеството и ефикасността на управлението и наблюдението на ОСР? Какъв е приносът на партньорството?<sup>19</sup></li> <li>• Адекватни и достатъчно прозрачни ли са критериите и процедурите за предлагане на проекти за публично финансиране?</li> <li>• Достатъчно ефективна ли е системата за отчетност и контрол?</li> </ul>
<p>Добавена стойност</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Кои аспекти от напредъка в изпълнението на ОСР не биха се осъществили без подкрепа от публични източници (оперативни програми, целеви субсидии, правителствени програми и пр.)?</li> </ul>

В идеалния случай оценителят ще трябва да се стреми да покрие следните обекти на оценката на изпълнението:

<i>Оценка на публичната намеса</i>	
Обект на оценка	Оценителни въпроси
Ресурси	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какви финансови и човешки ресурси са вложени?</li> <li>• Спазва ли се времевият график на осигуряване на средствата? Ако не – какви са причините?</li> <li>• Отпуснати ли са в срок всички планирани средства? Ако не – какви са причините?</li> </ul>

Дейности	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какви дейности по стратегията са осъществени?</li> <li>• Спазва ли се времевият график за осъществяване на дейностите? (Ако не – причини.)</li> <li>• Осъществени ли са всички планирани за периода дейности? (Ако не – причини.)</li> <li>• Осигурява ли се необходимото качество на дейностите? (Ако не – причини.)</li> <li>• Какви са и спазват ли се процедурите за избор на проекти? (Ако не – причини.)</li> <li>• Спазват ли се процедурите за възлагане и договориране? (Ако не – причини.)</li> </ul>
----------	--

<i>Оценка на ефекта от прилагането на ОСП</i>	
Обект на оценка	Оценителни въпроси
Продукти	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какво е постигнато, доставено или осигурено чрез публичната намеса (от гледна точка на оперативните цели)?</li> </ul>
Резултати	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какви са преките ползи, които получават бенефициентите при използване на продуктите (от гледна точка на специфичните цели)?</li> </ul>
Въздействия <sup>20</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Какви са преките дългосрочни ефекти върху бенефициентите на публичната намеса от гледна точка на общата цел?</li> <li>• Какви са непреките ефекти върху други групи?</li> <li>• Каква е вероятността за постигане на общите и специфичните въздействия при приключване на интервенцията?</li> </ul>

<i>Критерии за успех на публичната намеса</i>	
Обект на оценка	Оценителни въпроси

<p>Ефикасност (икономическа ефективност)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Как ресурсите се трансформират в продукти, резултати и въздействия?</li> <li>- Как се постигат оперативните цели? (Сравнение на продуктите с разходите, разходи за единица продукт.)</li> <li>- Как се постигат специфичните цели? (Сравнение на резултатите с разходите, разходи за единица резултат.)</li> <li>- Как се постигат общите цели? (Сравнение на въздействията с разходите, разходи за единица въздействие<sup>21</sup>.)</li> </ul>
<p>Ефективност (сравнителна ефективност)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Доколко са постигнати оперативните цели? (Сравнение на планираните с очакваните продукти.)</li> <li>• Доколко са постигнати специфичните цели? (Сравнение на планираните с очакваните резултати.)</li> <li>• Доколко са постигнати общите цели? (Сравнение на планираните с очакваните въздействия.)</li> <li>• Ако напредъкът към постигане на целите е незадоволителен (изоставащ значително от очакванията) - какви са причините?</li> </ul>
<p>Полезност</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказва ли ОСР въздействие върху целевите групи от населението от гледна точка на техните потребности?</li> <li>• Каква е степента на използване от бенефициентите на предоставяните продукти?</li> <li>• Каква е задоволеността на бенефициентите от предоставяните продукти?</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Устойчивост</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• До каква степен промените (или ползите) могат да се запазят след приключване на програмата?</li> <li>- Съществува ли политическа подкрепа?</li> <li>- Как се оценява финансовата и икономическата жизнеспособност на организациите, осигуряващи продуктите (общините)?</li> <li>- Какъв е институционалният и управленският капацитет на прилагащите организации (общините) и на изпълнителите на проектите?</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Икономичност</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• С какви разходи са осигурени необходимите за осъществяването на дейностите ресурси?</li> <li>• Възможно ли е било осигуряването на ресурси със същото качество на по-ниска цена?</li> <li>• Възможно ли е било постигането на по-благоприятно съотношение цена-качество?</li> </ul>
--	--

### 3.3.2. Въпроси при оценката на стратегията на ОСР

<i>Оценка на уместността на стратегията на ОСР</i>	
Тематични области	Основни оценителни въпроси
<p>Съответствие (целесъобразност, уместност)</p> <p>Анализ на резултатите от предишни оценки</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съответстват ли целите на плановия документ на: <ul style="list-style-type: none"> <li>- основните проблеми и нужди на съответния район (област)?</li> <li>- опита (поуките) от предишни интервенции?</li> <li>- анализа на потенциала и перспективните тенденции (SWOT, STEP)?</li> <li>- приоритетите на планове и политики на по-високо ниво?</li> <li>- на средата (контекста), в която се осъществява интервенцията - политическа, икономическа, социална и пр.</li> </ul> </li> <li>• Взети ли са под внимание препоръките от предишни оценки, ако са правени такива?<sup>22</sup></li> <li>• Има ли направени промени в ОСР в резултат на препоръки от други оценки? Какъв е ефектът от въведените промени?</li> </ul>

<p>Валидност на анализа за силните и слабите страни и потенциала за развитие</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Налице ли са важни промени в контекста и в каква степен те налагат преориентиране на стратегията?</li> <li>• Продължават ли да са валидни основните тенденции и фактори в развитието на областта? Ако не – какво се променя на областно ниво?</li> <li>• Съществуват ли нови фактори, благоприятстващи или затрудняващи икономическото и социалното устойчиво развитие в областта или част от нея?</li> <li>• Валидни ли са основните несъответствия, които трябва да се преодоляват? Валидни ли са промените, които е трябвало да се извършат? Запазва ли се приоритетността на нуждите и на целите? Ако – не, кои са новите нужди за адресиране и новите приоритети или какво преподреждане на приоритетите е необходимо да се извърши при актуализирането на ОСР?</li> <li>• Продължават ли да са уместни целите по отношение на идентифицираните нужди?</li> </ul>
<p>Уместност и съгласуваност на стратегията</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Запазва ли се смисълът и общата съгласуваност на стратегията на ОСР?</li> <li>• Запазва ли се делът и относителната тежест на всеки приоритет и дейност?</li> <li>• Съгласувани ли са помежду си стратегическите цели и продължават ли те да бъдат уместни спрямо националните и европейските политики и приоритети и промените в социално-икономическия контекст?</li> <li>• Постигат ли се цели от по-общ порядък като намаляване на междурегионалните, вътрешнорегионалните (междубластните) различия? Ако не се постигат – на какво се дължи това (вкл. има ли територия с по-голям принос в негативните тенденции)?</li> </ul>
<p>Баланс на територията</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Запазва ли се балансът на територията? Какви изменения са настъпили и какви са причините за това?</li> </ul>

### 3.3.3. Въпроси при оценката на процеса и координацията на ОСР

<i>Оценка на стратегическия процес, функционирането на ОСР и координацията</i>	
Тематични области	Основни оценителни въпроси
Процес	<ul style="list-style-type: none"><li>• Кой участва в процеса на планиране (състав на участниците, съблюдаване на принципа на партньорство и на включване на заинтересованите)?</li><li>• Има ли определени от законодателството или по друг начин отговорности по отношение на участието?</li><li>• Колко интензивно участват различните заинтересовани в процесите, като се държи сметка и за техните ресурси (финансови, властови и пр.)?</li><li>• Какво е участието на партньорите в осъществяването на различните функции?</li><li>• Какви форми на участие се използват и каква е тяхната ефективност?</li><li>• Бюджетните алокации и трансфери съответстват ли на целите на ОСР?</li><li>• Изпълняват ли се финансовите ангажименти?</li><li>• Какво е качеството и използването на информационните системи, осигуряващи данни за мониторинг и оценка (не само на прилагащите, но и на всички партньори)?</li><li>• В каква степен партньорите разпространяват информация за своята дейност по изпълнение на ОСР?</li><li>• Осъществяват ли се периодични прояви с участието на всички партньори за взаимна оценка на действията и разглеждане на възможностите за подобряване на координацията?</li></ul>

Функциониране/ използване на ОСР	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Познава ли се от ОСР заинтересованите?</li> <li>• Съответстват ли оперативните решения на постановките на ОСР?</li> <li>• Използва ли се за аргументиране на оперативните решения?</li> <li>• Използва ли се за последващ анализ на решения, които не съответстват на неговите постановки?</li> </ul>
Координация	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Използва ли се ОСР като инструмент в общинското планиране?</li> <li>• Информират ли регулярно общините за изпълнението на своите планове и за промени в тях?</li> <li>• Функционира ли пълноценно областният съвет за развитие?</li> <li>• Доколко ефективно действа областният съвет (колко пъти се е събирал по всяка от компетенциите, които има, колко пъти е канил представители на министерства, общини и др. във връзка с проблеми и съобразно своите компетенции и пр.)?</li> <li>• Използвани ли са възможностите за взаимодействие чрез областния съвет за развитие за поставяне и решаване на специализирани въпроси?</li> <li>• Какви мерки са изпълнени в районите за целенасочена подкрепа?</li> </ul>

### 3.3.4. Специфични въпроси към стратегическата част на ОСР

Едновременно с това различните области се намират в различно положение, което предполага и специфика при оценяването. По време на действието на стратегията е извършена промяна в границите на районите от ниво 2, при което са налице три типа случая:

- Областта не променя принадлежността си към район от ниво 2, който също запазва границите си. Това е типичният случай, при който МО на ОСР се извършва в рамките на стандартния си обхват.
- Областта не променя принадлежността си към район от ниво 2, който обаче променя границите си. В този случай МО на ОСР, освен че ще трябва да отговори на

стандартните оценителни въпроси, ще трябва и да оцени последиците от промяната и отразяването ѝ в ОСР.

- Областта променя принадлежността си към район от ниво 2, който също променя границите си (напр. Плевен, Ловеч, Силистра, Разград, Стара Загора). И в този случай МО на ОСР (освен стандартните оценителни въпроси) ще трябва да оцени последиците от промяната и отразяването ѝ в ОСР, включително да прецени дали старата ОСР се вписва в новия РПР. .

### ***3.3.5. Специфични оценителни въпроси по преценка на областната администрация***

Редом с този максимално широк идеален списък от оценителни въпроси всеки областен управител, областен съвет за развитие или областна администрация може по своя преценка да формулира такива въпроси към оценителите, които са с повишена важност за съответната областна стратегия. В процеса на формулиране и добавяне на оценителни въпроси трябва да се държи сметка за реалистичността и прагматизма в процеса на оценяването.

## **3.4. Методи**

Въпросът за методите на оценяването в голяма степен зависи от философията, стратегията и подхода на оценителите. Класически методи за този вид оценки, които могат да бъдат препоръчани, са: причинноследствен анализ, сравнителен метод, метод за оценка на ефекта на мултипликатора, метод на контрафактуалната ситуация. Подборът на методи в голяма степен зависи и от окончателния вид на заданието за избор на изпълнител.

Подходящо е при избора на методи за осъществяване на междинната оценка да се използват насоките на Европейската комисия (ЕК), описани в базирания в интернет инструмент за оценка на социално-икономическото развитие EVALSED<sup>23</sup> и Работен документ на ЕК № 5 „Индикативни насоки върху методите за оценка: оценка по време на програмния период”.

Основният въпрос, който се задава в този случай, е какво би станало ако не се осъществи съответната интервенция? В практиката подобни изчисления само в редки случаи могат да бъдат напълно сигурни. Дори при осъществяването на детайлни проучвания за экс-пост оценка, те се основават на възможно най-добри оценки, например екстраполиране на съществуващото състояние. Важно е задължително да се представи аргументацията (изходните хипотези) за направените оценки.

Практиката с оценките и ситуацията с ОСР сочи, че в много случаи при оценката един по-непрецизен оценителен подход може да се окаже по-полезен от разгънатите класически методи, тъй като осигурява навременна оценка или просто е единствената разумна възможност за оценка.

Препоръчва се като помощен инструмент при оценяването, при възлагането на независими оценки и приемане на техните резултати да се използва контролен списък основните въпроси (чек-лист), които се задават при оценката на ефектите, критериите за успех, процесите и функционирането на областните планове (виж. по-горе 0).

### **3.5. Източници на информация**

Валидните източници на информация за МО на ОСР са посочени в чл. 79 на ППЗРР, който третира по-специално наблюдението на изпълнението на регионалния план за развитие и на общинския план за развитие, което трябва да се извършва въз основа на данни на Националния статистически институт (НСИ), на административната статистика на Агенцията по заетостта, както и на данни от други надеждни регионални и местни източници на информация. Макар че тази разпоредба не се отнася пряко до ОСР, принципите за официалност и надеждност на информацията запазват своята сила.

Едновременно с това информационното осигуряване на оценката е проблем както за определянето на индикаторите, така и за осъществяването на самата оценка. Предвид нефункционирането на Единната информационна система за управление на регионалното развитие, както и времето изоставане на данните на НСИ (на практика националната статистика все още не е демонстрирала ефектите на финансовата и икономическата криза), основен принцип при набирането на информация за МО на ОСР е максималното оползотворяване на наличната мониторингова информация от следните източници:

- годишните доклади или отчети за изпълнението на ОСР, ако са налични;
- годишните доклади за изпълнението на общинските планове за развитие;
- междинните оценки на общинските планове за развитие<sup>24</sup>;
- годишните доклади по наблюдението и изпълнението на регионалните планове за развитие;
- официалните страници на управляващите органи на оперативните програми, управляващи средствата по кохезионния и структурните фондове на ЕС в България.

Подходящо е при оценяването това да се извърши преди да се пристъпи към допълнителни проучвания за набиране на първична информация. Във връзка с това е особено важно доброто систематизиране и архивиране на наличната информация.

### **3.6. Индикатори**

Както и в случая с валидните за оценката информационни източници, ППЗРР (чл. 78 и чл. 80) третира въпроса за индикаторите само на регионалния план за развитие и на общинския план за

развитие, но не ги поставя във връзка с ОСР или междинната ѝ оценка. Същевременно, успешното осъществяване на междинна оценка на ОСР, предполага и изисква целите да са количествено изразени и индикаторите да са предварително определени. Индикаторите трябва да имат стойности, които посочват изходното състояние, както и целеви стойности за постигане посредством стратегията (ресурсни, процесни, за продукт, резултат и въздействие и др.).

Ситуацията с ОСР не отговаря на това принципно изискване към оценяването. В този случай е възможно при осъществяване на оценката да се направи и “реконструиране” на индикаторите<sup>25</sup>. Тази реконструкция трябва да се осъществи въз основа на заложените цели, като се държи сметка и за основните изисквания при конструиране и избор на индикатори<sup>26</sup>.

Полезен ориентир в това отношение могат да бъдат:

- индикаторите от *Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие (2009 г.)*<sup>27</sup>, и по-специално в т. 2.6. **Критерии за оценка на изпълнението на ОСР;**
- примерните индикатори, разработени от Европейската комисия;
- индикаторите на оперативните програми по структурните и кохезионния фонд на ЕС в България;
- индикаторите за интегриране на глобалните екологични цели в регионалното планиране, които са в анекс към *Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие (2009 )*<sup>28</sup>.

Посочените **Критерии за оценка на изпълнението на ОСР** в *Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие* са препоръчителни за ползване при МО на ОСР, доколкото са препоръчителни за ползване и в процеса на актуализация на ОСР. В тази методика се подчертава, че изпълнението на областната стратегия за развитие се оценява, като се използват определени критерии, които трябва да са ограничен брой (не повече от 4-5) и трябва да характеризират качеството на изпълнението. Тези критерии са определени като важни за извършване на междинна оценка на изпълнението на областната стратегия за развитие и се ползват и при изготвянето на междинния доклад и доклада за изпълнението на стратегията.

При “реконструирането” на индикаторите и съобразяването с класическите изисквания за определяне на индикатори основен проблем ще бъде количественото измерване на целите “пост фактум”. В методологията за изпълнението на поръчката оценителят ще трябва да предложи подходящ начин за адресиране на този проблем.

#### 4. Структура, принципи и критерии за качество и стратегия на оценката

Оценката трябва да бъде кратка и стегната и да избягва използването на дълги описателни материали. Ударението трябва да се постави върху аналитичността, а не върху описанията. Оценките трябва да си поставят за цел изготвянето на ясни документи, в които да бъдат избегнати ненужните технически понятия. В най-общ вид съдържанието на доклада за оценка има следната препоръчителна структура:

1. Резюме на заключенията (основните изводи) и препоръките;
2. Методика-описание на използвания при оценката подход и описание на извършените изследвания, както и на източниците на данни и информация;
3. Основни компоненти на оценката (в зависимост от избраните оценителни въпроси);
4. Заключения (основни изводи);
5. Препоръки.

При възлагането и провеждането на оценките от важно значение са принципите за икономичност и пропорционалност.

Основните критерии за качество и свързаните с тях контролни въпроси на междинната оценка, които трябва да се имат предвид при изготвянето на заданието, при изпълнението на оценката и при приемането на доклада от МО, са както следва:

- **Съответствие с нуждите:** Оценката отговаря ли адекватно на исканата информация и съответства ли на заданието?
- **Подходящ обхват:** Внимателно ли са проучени смисълът на ОСР, нейните продукти, резултати, въздействия, взаимодействия с други политики и неочакваните ефекти?
- **Защитим дизайн:** Подходящ ли е дизайнът на оценката за постигане на резултатите?
- **Надеждни данни:** Подходящи ли са събраните или избрани първични и вторични данни? Достатъчно надеждни ли са те в сравнение с очакваното им използване?
- **Качествен анализ:** Анализирани ли са количествените и качествените данни в съответствие с установените правила и дали те са пълни и достатъчни, за да отговорят коректно на въпросите на оценката?
- **Правдоподобни резултати:** Дали резултатите са логични и обосновани от анализа на данните и от интерпретацията на внимателно представените обяснителни хипотези?
- **Безпристрастни изводи:** Дали изводите са обективни и недеформирани от персонални или други съображения; достатъчно детайлни ли са, за да бъдат прилагани?

- **Яснота:** Докладът описва ли по лесноразбираем начин контекста и целта, както и организацията и резултатите на оценката на ОСР?

## **5. Изпълнение на МО на ОСР**

### **5.1. Отговорност, процедура и механизъм за осъществяване:**

Разработването на техническото задание и осъществяването на средносрочната оценка на ОСР ще бъдат възложени на външни изпълнители, съответно чрез директно възлагане по НВМОП. Отговорен за осъществяването на оценката ще е експерт от отдел „Регионално развитие”, под общото ръководство и контрол на ръководителя на отдела.

### **5.2. График (период на осъществяване)**

Първата междинна оценка на ОСР ще бъде осъществена в периода август - декември 2010 г., при следния примерен график:

Подготовка и провеждане на тръжни процедури: август - септември 2010;

Сключване на договор: септември - октомври 2010;

Изпълнение: октомври - декември 2010.

### **5.3. Бюджет**

Индикативната стойност на бюджета на първата междинна оценка на ОСР е 15 000 лв. Оценката ще се финансира от годишния бюджет на областта или от друг подходящ финансов източник.

### **5.4. Разпространение и приложение на резултатите**

Докладът с констатациите и препоръките от оценката ще бъде предоставен на всички отдели на областната администрация и на областния съвет за развитие с цел да бъдат обсъдени и одобрени необходимите стъпки за тяхното изпълнение.

Резюмето, изводите и препоръките от оценката ще бъдат публикувани на електронната страница на областната администрация.

Административното звено „Регионално развитие” в областната администрация ще разработи план за действие по изпълнение на препоръките от оценката и ще докладва редовно на областния управител и областния съвет за развитие резултатите от предприетите мерки.

Докладът с констатациите и препоръките от оценката ще бъде интегриран в актуализирания вариант на областната стратегия за развитие в съответствие със ЗРР и ППЗРР и ще бъде използван за целите на програмирането за периода 2014-2020 г. Освен това констатациите и препоръките ще бъдат полезни при подобряването на координацията в работата на областния съвет за развитие, както и за подобряване на взаимодействието между общините и областната администрация.

---

<sup>1</sup> ЗРР, чл. 33. (1) За реализацията на документите за стратегическо планиране по чл. 9, т. 4 - 7 се извършва междинна оценка не по-късно от 4 години от началото на периода на тяхното действие; чл. 9. Системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие обхваща: (...). 6. областните стратегии за развитие.

<sup>2</sup> ЗРР, чл. 33 (2) Междинната оценка включва: 1. оценка на първоначалните резултати от изпълнението; 2. оценка на степента на постигане на съответните цели; 3. оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси; 4. изводи и препоръки за актуализация на съответния документ.

<sup>3</sup> ЗРР, чл. 36. (1) Оценките се извършват чрез възлагане при условията и по реда на Закона за обществените поръчки съответно от министъра на регионалното развитие и благоустройството, от областните управители и от кметовете на общините.

<sup>4</sup> ЗРР, чл. 26. Източници за финансиране на регионалното развитие са: 1. държавният бюджет; 2. бюджетите на общините; 3. средства на физически и юридически лица; 4. средства от фондовете на Европейския съюз; 5. международни финансови институции; 6. други източници, определени със закон.

<sup>5</sup> ЗРР, чл. 27. Средствата от източниците по чл. 26 се изразходват за: (...) 4. извършване на наблюдение и оценка на регионалното развитие.

<sup>6</sup> ЗРР, чл. 37. (1) Стратегиите и плановете, както и документите, свързани с действията на съответните органи по тяхното изработване, одобряване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка, са официална обществена информация. (2) Органите, извършващи действия в рамките на предоставените им с този закон и с нормативните актове по прилагането му компетенции, са длъжни да информират своевременно и по подходящ начин обществеността за характера и същността на тези действия, за необходимостта и потенциалните ползи от извършването им, за последиците от тях, както и за постигнатите резултати.

<sup>7</sup> ЗРР, чл. 36. (2) Минималните изисквания за квалификация на експертите, участващи в извършването на оценките, се определят с правилника за прилагане на закона.

<sup>8</sup> ППЗРР, чл. 29. (1) За осигуряване на информация и публичност на изпълнението на областната стратегия за развитие се изготвят междинен и окончателен доклад.

<sup>9</sup> ППЗРР, чл. 30. (1) Междинният доклад и окончателният доклад за изпълнението на областната стратегия за развитие се изготвят, като се отчетат резултатите от междинната и последващата оценка на изпълнението ѝ. Чл. 30. (2) Междинният доклад съдържа информация относно: (...) 2. резултатите от междинната оценка съгласно критериите за

---

оценка на изпълнението на областната стратегия за развитие.

<sup>10</sup> ППЗРР, чл. 31. (1) Областната стратегия за развитие се актуализира: (...) 5. на основата на резултатите от междинната или последващата оценка.

<sup>11</sup> ППЗРР, чл. 83. (1) Експертите, участващи в извършването на оценки на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие, трябва да отговарят на следните изисквания за квалификация:

1. да имат придобита образователно-квалификационна степен "магистър";

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

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

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

<sup>12</sup> ППЗРР, чл. 32. Финансовите ресурси за изработване, актуализиране и отчитане на изпълнението на областната стратегия за развитие се осигуряват в рамките на бюджета на съответната областна администрация.

<sup>13</sup> ППЗРР, чл. 33. Областният управител осигурява информация и публичност на областната стратегия за развитие, както и на документите, свързани с действията на съответните органи по нейното изработване, съгласуване, актуализиране, осигуряване на необходимите ресурси и изпълнение.

<sup>14</sup> Междинната оценка има много ограничени възможности за оценка на въздействията, тъй като не само има изместване на проявлението на въздействията във времето, но и самата интервенция не е приключила.

<sup>15</sup> Списъкът от въпроси в контролния лист е обширен, доколкото методиката трябва да служи за целите на оценяването на ОСР по принцип; при избор на изпълнител за провеждането на първите оценки е разумно списъкът да бъде значително по кратък, което може да бъде постигнато чрез съкращаване на част от въпросите за оценка на въздействието, както и други въпроси по преценка на областната администрация.

<sup>16</sup> В сегашните варианти на ОСР често липсват количествено определени цели; но и този въпрос произтича от изискването методиката да има по-дългосрочен характер, а не само за провеждането на първото оценяване. В следващите варианти на документа ще бъде развит въпросът как при първото оценяване да се реконструират изходни и целеви стойности.

<sup>17</sup> В ОСР липсва част за финансиране и финансови таблици, тъй като изпълнението е извън стратегията; в този смисъл отговорът на този въпрос може да бъде даден на основата на финансовите показатели от изпълнението на

---

общинските планове на територията на дадена област. Важното в случая е да се види до каква степен насочването на публичното финансиране съответства на проблемите и нуждите в областната стратегия.

<sup>18</sup> В ОСП липсват графици, но в повечето общински планове би трябвало да са налични; в този смисъл оценката трябва да отговори за забавянето на изпълнението на общинските планове и приоритетните им проекти.

<sup>19</sup> ЗРР, чл. 3. Целта на закона е да създаде условия за провеждането на държавна политика за регионално развитие, основаваща се на следните принципи: (...) т. б. партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката.

<sup>20</sup> Оценката на въздействията не е водеща в междинната оценка, но оценителят може да се произнесе по въпроса до каква степен е вероятно да бъдат постигнати общите цели.

<sup>21</sup> Вж. предходната бележка под линия.

<sup>22</sup> Досега не са извършвани оценки на ОСП; но този въпрос и следващият произтичат от изискването методиката да има по-дългосрочен характер, а не само за първото по своя характер оценяване.

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm)

<sup>24</sup> В съответствие с ППЗРР, чл. 82. Резултатите от наблюдението на общинските планове за развитие и на регионалните планове за развитие се отчитат при изпълнението на съответните областни стратегии за развитие и на Националната стратегия за регионално развитие.

<sup>25</sup> Тази дейност е типична за экс-анте оценката, но е възможно да се осъществява и при междинна оценка.

<sup>26</sup> Макар че е напълно възможно при реконструирането на индикаторите да се стигне и до преформулиране или изменение на целите.

<sup>27</sup> <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=law&type=4&id=362>

<sup>28</sup> “Показатели за мониторинг на интеграцията на глобалните проблеми по околна среда в процеса на регионално развитие в България - обща характеристика”:

[http://www.rioconventions.org/website\\_uploads/File/Documents/Publications/FAD\\_Part2\\_BG\\_Final.pdf](http://www.rioconventions.org/website_uploads/File/Documents/Publications/FAD_Part2_BG_Final.pdf) и “Технически паспорти на 7 стратегически индикатора за интегриране на глобалните цели по околна среда в регионалното планиране” [http://www.rioconventions.org/website\\_uploads/File/Documents/Indicators\\_all.pdf](http://www.rioconventions.org/website_uploads/File/Documents/Indicators_all.pdf) ).