



ФРМС Консулт

София 1784, жк. Младост, бул. „Йерусалим“, бл. 51, офис 2,
тел.: (02) 976 89 89 факс: (02) 976 89 30 www.flgr.bg flgr@flgr.bg

Д О К Л А Д

**Междинна оценка на изпълнението на план за
развитие на община Елена за периода 2007-2011 г.**

**София,
април, 2012 г.**

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ -----	3
СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ -----	4
1. ВЪВЕДЕНИЕ -----	5
2. СЪЩНОСТ И ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ НА МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА -----	6
3. ИЗПОЛЗВАНА МЕТОДОЛОГИЯ -----	7
4. ОГРАНИЧИТЕЛИ ПРИ ИЗГОТВЯНЕТО НА МЕЖДИННАТА ОЦЕНКА -----	8
5. БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ЕС. ПРОМЕНИ В СОЦИАЛНО- ИКОНОМИЧЕСКАТА СРЕДА В ПЕРИОДА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОПР -----	9
<i>5.1 БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ЕС</i> -----	<i>9</i>
<i>5.2 НАСТЪПИЛИ ПРОМЕНИ НА НАЦИОНАЛНО НИВО</i> -----	<i>11</i>
<i>5.3 НАСТЪПИЛИ ПРОМЕНИ НА МЕСТНО НИВО</i> -----	<i>13</i>
6. ОЦЕНКА НА ПЪРВОНАЧАЛНИТЕ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПР -----	24
7. ОЦЕНКА НА СТЕПЕНТА НА ПОСТИГАНЕ НА СЪОТВЕТНИТЕ ЦЕЛИ -----	46
8. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ РЕСУРСИ -----	50
9. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ЗА АКТУАЛИЗАЦИЯ НА ОПР -----	53

Списък на използваните съкращения

АСП Агенция за социално подпомагане
БВП Брутен вътрешен продукт
ДДМУИ Дом за деца и младежи с умствена изостаналост
ДЛ Държавно лесничейство
ДМА Дълготрайни материални активи
ЕК Европейска комисия
ЕС Европейски съюз
ЗРР Закон за регионалното развитие
ИКТ Информационни и комуникационни технологии
ИСУН Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България
КИН Културно-историческото наследство
МИГ Местна инициативна група
МСТ Местен съвет по туризъм
НИРД Научноизследователска и развойна дейност
НКИД Националната класификация на икономически дейности
НПО Неправителствена организация
НСИ Национален статистически институт
НЧ Народно читалище
ОА Общинска администрация
ОЕТК Общоевропейски транспортен коридор
ООН Организация на обединените нации
ОПР Общински план за развитие
ОПРЧР ОП "Развитие на човешките ресурси"
ОС Общинска служба
ППС Паритети на покупателната сила
ПРСР Програма за развитие на селските райони
ПСОВ Пречиствателна станция за отпадни води
ПСПВ Пречиствателна станция за питейни води
ПЧИ Преки чуждестранни инвестиции
ПЧП Публично-частни партньорства
РСО Регионално сдружение на общини
СЗРП Северозападен район за планиране
СИП Социално-икономическите партньори
СИРП Североизточен район за планиране
СЦРП Северен централен район за планиране
ТБО Твърди битови отпадъци
ТД Туристическо дружество
ХИПЦ Хармонизиран индекс на потребителските цени
ЮЗРП Югозападен район за планиране
ЮЦРП Южен централен район за планиране

Списък на таблиците

Таблица №	Заглавие	Страница
1	Динамика на развитие на местната икономика	15
2	Чуждестранни преки инвестиции в нефинансовите предприятия	15
3	Нетни приходи от продажби на ключови отрасли (хил. лева)	15
4	Разходи на преработващите предприятия (хил. лева)	17
5	Брой и разходи на търговските предприятия (хил. лева)	17
6	Разходи на селскостопанските и горски предприятия (хил. лева)	20
7	Данни за туризма за област Велико Търново за 2008 г.	22
8	Процентно увеличение на основни показатели в развитието на туризма за 2007 г. спрямо 2006 г.	22
9	Оценка на постигнатите резултати по приоритет 1	31
10	Оценка на постигнатите резултати по приоритет 2	37
11	Оценка на постигнатите резултати по приоритет 3	40
12	Оценка на постигнатите резултати по приоритет 4	42
13	Оценка на постигнатите резултати по приоритет 5	45
14	Обща оценка на постигнатите резултати	45
15	Можете ли да посочите сфери на развитие, в които считате, че е постигнат значителен напредък в развитието на Община Елена за периода 2007-2011 г.?	47
16	Индикативен размер на планираните средства по приоритети за целия период, периода 2007-2011 и % на изпълнение на инд.бюджет до 2011 г.	50

1. Въведение

Настоящият доклад се изготвя в рамките на договор №РД.02.11-38/24.02.12 г. между ФРМС Консулт ЕООД и Община Елена в отговор на нормативното изискване на чл. 33 (1) от Закона за регионалното развитие (ЗРР) за извършване на междинна оценка на реализацията на документи за стратегическо планиране, а също и в отговор на чл. 38. (1), т. 2 от Правилника за прилагане на ЗРР, според който общинският план за развитие се актуализира в съответствие с актуализирания документ за изпълнение на областната стратегия за развитие¹. Предмет на междинна оценка е изпълнението на общинския план за развитие (ОПР) на община Елена в периода 2007-2011 г.

В хода на извършващите се административно-териториални реформи в страната и във връзка с предстоящото членство на България в ЕС, през 2004 г. се прие нов ЗРР, който регламентира редица нововъведения в структурата и начините на функциониране на институциите с оглед постигане целите на регионална политика за устойчиво и интегрирано социално-икономическо развитие. Една от новите постановки на закона е припознаването на ОПР като компонент от системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие. ОПР е инструмент, който определя средносрочните цели и приоритети за развитието на общината, съчетавайки местни потребности със стратегическата рамка за развитие на областта. Най-общо стратегическите цели на ОПР са насочени към намаляване на икономическите, социалните и териториалните неравновесия и подобряване на жизнения стандарт.

От 1 януари 2007 г. България стана пълноправен член на Европейския съюз (ЕС), което практически промени социално-икономическите и политически условия за развитие на страната. Тези промени настъпиха на всички нива на публичното планиране и управление – национално, регионално, областно, местно. Териториалното многообразие на Европейския съюз наложи към страната нови политики, подходи и модели на управление, обединени под всеобщата потребност за устойчив и приобщаващ растеж. Икономическото, социално и териториално сближаване между регионите в Европа постави и нови предизвикателства пред местните власти като пълноправен участник в процесите на регионално развитие. Необходимо е общините да преорIENTИРАТ фокуса на своите инструменти за стратегическо планиране от преобладаващо местен към устойчиво интегриран, обединявайки регионални и местни приоритети за развитие. Стратегическата рамка на ОПР на Община Елена, обаче, не кореспондира в достатъчна степен със стратегията за развитие на област Велико Търново. Например, туризмът, като ключово направление за местно икономическо развитие, не е изведен като отделен приоритет, както е в областната стратегия, а е позициониран в една мярка. ОПР на Община Елена няма формулирани цели; дефинирани са 32 мерки, разпределени в 5 приоритета и подкрепени от 92 дейности. Това обстоятелство дава основание да се направи извода, че ОПР изчерпателно е обхванал всички принципно възможни дейности, свързани с общинското развитие, във всякакви възможни аспекти. Това обаче, определя планът като „всеобхватен” документ, който включва изключително разнородни дейности, както по отношение на властовата и финансова компетентност за реализирането им, така и по отношение на секторната им принадлежност. Превръща се в свръх амбициозен и нереалистичен план за подобряване качеството на живот на територията за период от 3 години (2011, 2012 и

¹ Актуализираният документ за изпълнение на стратегията за развитие на област Велико Търново е приет на заседание на Областен съвет за развитие на област Велико Търново с Решение №1 от месец май 2011 година.

2013, виж по-долу). Тази особеност на плана дискредитира неговата същност и функция, с което се делегитимира и ролята на местната власт в подобряване качеството на живот на територията на общината.

ОПР на Община Елена за периода 2007-2013 г. е разработен през 2008 г. и приет с решение на Общински съвет в края на 2010 г. Това е в противоречие на разпоредбите на чл. 37. (1) от Правилника за прилагане на ЗРР, а именно – *общинският план за развитие се обсъжда и приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината в срок 3 месеца преди началото на периода на неговото действие*. Поради късния старт на изпълнението на плана до момента няма негова актуализация, докато стратегията за развитие на област Велико Търново и планът за развитие на Северен централен район за планиране (СЦРП) понастоящем се изпълняват въз основа на техни актуализирани версии. Съгласно чл. 33 (1) от ЗРР преди да се пристъпи към актуализиране на ОПР следва да се извърши междинна оценка за неговото изпълнение. Следователно, целта на настоящия доклад е да представи резултатите от проведената междинна оценка на изпълнението на плана на община Елена за периода 2007-2011 г.; да се подпомогне цялостното управление на ОПР, неговото актуализиране и ако е необходимо – неговото преориентиране, а също и осигуряване на информация за подобряване на изпълнението на плана и в частност - подобряване на координацията и мониторинга по неговото изпълнение.

Структурата на доклада е организирана по следния начин: първо се представя информация за използвания инструментариум, след което се анализират настъпилите промени в социално-икономическата среда на общината. Непосредствено след това се представя оценката на резултатите, степента на постигане на целите и оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси от изпълнението на ОПР до 2010 г. Докладът завършва с изводи и препоръки за неговата актуализация.

2. Същност и предназначение на междинната оценка

Оценката на изпълнение на стратегическите документи представлява неразделна част от цикъла на стратегическо регионално планиране. Тя има за цел не само да констатира нивото на постигане на залегналите цели, приоритети и мерки в стратегическия документ, но и да послужи като коректив на цялостния процес на развитие и управление на територията.

В този смисъл междинната оценка на ОПР на Община Елена цели не само да оцени качеството на неговото изпълнение за периода 2007-2011 г., но и да допринесе за стимулиране на процесите, свързани с развитието на територията чрез формулирането на препоръки за актуализация, насочени към засилване на актуалността и приложимостта на стратегията и по-ефективно усвояване на териториалните предимства и потенциали.

Съгласно чл.33 (1) от ЗРР конкретните параметри на междинната оценка са:

- Оценка на първоначалните резултати от изпълнението на ОПР в периода 2007-2011 г.;
- Оценка на степента на постигане на съответните цели;
- Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;
- Изводи и препоръки за актуализация на ОПР за периода 2012-2013 г.

Работата по извършване на междинната оценка беше организирана в следните етапи:

- Набиране на статистическа информация за постигнати резултати от изпълнението на ОПР от НСИ, Териториална статистическо бюро – Велико Търново, Общинска служба „Земеделие”, общинска администрация;
- Провеждане на анкетно проучване, фокус групи и интервюта с представители на социално-икономическите партньори и общинска администрация;
- Разписване на доклада;
- Провеждане на втора фокус с участниците за съгласуване и приемане на доклада.

3. Използвана методология

Методологията за извършване на междинна оценка на ОПР на община Елена за периода 2007-2011 г. се базира на методи за качествено проучване – фокус групи, дълбочинни интервюта, анкетно проучване и съдържателен анализ на документация. Като съпътстващ инструмент са използвани, там където е възможно, определените в ОПР първични индикатори (за резултат), които измерват степента на изпълнение на дейностите. Вторични индикатори (за въздействие), които измерват ефекта от дейностите и отразяват напредъка в постигането на целите на ОПР не са дефинирани, вероятно като естествена последица от отсъствието на цели в стратегическата рамка на плана.

При подготовката на инструментариума за качествено изследване фокусът беше ориентиран към проучване на индивидуалните оценки за постигнатия напредък по реализацията на ОПР на местни представители на социално-икономическите партньори (СИП) и служители, работещи в общинска администрация (ОА). За нуждите на съдържателния анализ на документация са използвани следните *вторични източници на информация*: Областна стратегия за развитие на област Велико Търново за периода 2005 – 2015 г., Актуализиран документ за изпълнение на стратегията за развитие на област Велико Търново, Регионален план за развитие на СЦРП 2007-2013 г., доклад за резултатите от междинна оценка на Регионалния план за развитие на СЦРП, ОПР на община Елена за периода 2007-2013 г., Общинска стратегия за закрила на детето в община Елена 2008 – 2018 г., Стратегическа програма за икономическо развитие на община Елена, Стратегия за развитие на регионална политика за управление на културното наследство - Обща политика на регион Елена – Котел в областта на културно-историческото наследство (КИН) за периода 2007-2013 г., Общинска стратегия за развитие на социалните услуги в община Елена 2011 -2015 година, Стратегията за управление на общинската собственост на Община Елена за периода 2011 - 2015 г., НСИ, ГД „ГРАО”, Териториално статистическо бюро - гр. Велико Търново, Общинска служба „Земеделие”, Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН), Държавен фонд „Земеделие”.

Първичните източници на информация включват:

⇒ **Анкетно проучване** – направено сред 30 представители на местната общност и 14 служители, работещи в общинска администрация. Анкетното проучване не е представително, като извадката от респонденти е случайна и непреднамерена. То се осъществи под формата на теренно изследване по метода на прякото и доброволно анкетно допитване. Целта на проучването е да се регистрират индивидуални и независими оценки за ефекта от реализацията на ОПР на територията на общината за

периода 2007-2011 г. За постигането на целта се изготвиха 2 анкетни карти – една за респонденти от общинска администрация и една за представители на широката общественост. И двете карти съдържат комбинация от отворени и затворени въпроси (Приложение 1 и 2). Разликите между двете се обосновават с релевантността на въпросите.

⇒ **Фокус групи** – проведени са общо 4 фокус групи, по 2 с представители на местната общност и служители от общинска администрация. Първите 2 фокус групи се проведеха в началото на междинната оценка с цел проучване нагласите, наблюденията и оценките на участниците относно реализацията на ОПР, неговата актуалност и адекватност на променящата се среда и местни потребности. Дискусията беше организирана около реалистичността и постигнатите резултати от изпълнението на приоритетите, мерките и дейностите на стратегическата рамка на плана. Субективните възприятия на участниците за постигнат напредък по изпълнението на ОПР са обобщени в оценъчна матрица (Приложение 3). Вторите 2 фокус групи се проведеха в края на междинната оценка с цел валидизиране на направените изводи и оценки от изпълнението на плана и съгласуване на препоръки за неговата актуализация. Участниците в групата на местната общност са представители на следните организации: кметски наместник на с. Блъсковци, СОУ „Иван Момчилов“, занаятчия, ОУ с.Константин, Общински съвет, ТД „Чумерна -1901“, Местен съвет по туризъм, музей на Възраждането, НЧ „Напредък-Елена-1863“ и др.

Участниците в групата на ОА са служители към следните дирекции/отдели/звена: "Дирекция "Финанси, бюджет, управление на собствеността", Дирекция "Административно обслужване, канцелария и човешки ресурси", Дирекция "Устройство на територията, архитектура и благоустройство", Сектор "Управление на собствеността, концесии и приватизация", Сектор "Местни данъци и такси", Дирекция "Хуманитарни дейности", кмет, заместник-кмет, финансов контролър, секретар, експерт „Връзки с обществеността“.

⇒ **Интервюта** – паралелно с анкетното проучване и фокус групите се проведеха и дълбочинни интервюта с 4 представителя на ключови сектори от местната икономика и културния живот, както следва:

1. Милко Моллов - управител на фирма „Сортови изпитвания“ ЕООД и общински съветник
2. Йордан Йорданов – собственик на хотелски комплекс „Усоето“ и общински съветник
3. Стоян Златев - началник на ОС „Земеделие“ и общински съветник
4. Виктория Славчева – учител, ръководител на състав за модерни танци „Виктори“, собственик на къща за гости.

Целта на дълбочинните интервюта беше да се получи експертно мнение за постигнати резултати от изпълнението на ОПР, текущо състояние и потенциал за развитие на ключови сфери от социално-икономическия профил на общината.

4. Ограничители при изготвянето на междинната оценка

Норамативно регулираните параметри на междинната оценка са достатъчно широки, за да се продуцира всеобхватна и изчерпателна оценка. Спецификите на средата и инструментариума, обаче, налагат някои общи и конкретни ограничители, свързани с естеството на самата оценка. На първо място това са ограничените и неизчерпателни

източници на емпирична и статистическа информация за постигнатия ефект от изпълнението на ОПР, на чиято основа да се композира самата оценка, изводи и препоръки за актуализация на ОПР. След 2008 г. НСИ преустановява издаването на специализираната серия „Районите, областите и общините в Република България”, което затруднява набирането на годишни статистически данни за демографското, социално-икономическото и екологичното състояние на Община Елена за периода на оценка на ОПР – 2007-2011 г. Някои от показателите се поддържат от Териториално статистическо бюро гр. Велико Търново, но други – ключови за проследяване динамиката на развитие на местната икономика като например коефициент на безработица - отсъстват от предоставената териториална статистическа справка.

Както по-горе се посочи, планът разполага със списък от първични индикатори, които измерват степента на изпълнение на дейностите. Базовите стойности на тези индикатори обаче не са посочени, поради което е трудно да се проследи тяхната динамика и да се измери ефекта от реализираните проекти върху развитието на територията. Отсъстват и регулярни годишни отчети и доклади за реализацията на ОПР, които са нормативно изискуеми, съгласно чл. 91 от Правилника за прилагане на ЗРР.

Поради липсата на възможност за работа с подходящи данни, екипът, извършващ оценката, се фокусира върху събирането и обработката на вторични данни (анкетно проучване, фокус групи, интервюта) относно степента на изпълнение на ОПР. В тази връзка е важно да се отбележи, че събраната информация не е представителна за територията, но оценката на местни лидери за ефекта от ОПР, направена по време на обществените дискусии, обобщава преобладаващи местни нагласи за напредъка по реализацията на плана.

5. България в контекста на ЕС. Промени в социално-икономическата среда в периода на изпълнение на ОПР

Представено е мястото на България в рамките на 27 страни членки на ЕС и е извършен преглед на настъпилите промени в социално-икономическата среда в периода на изпълнение на ОПР, който е представен на две нива – национално и местно ниво.

5.1 България в контекста на ЕС²

Сравнителният анализ на демографското развитие на България и ЕС по ключови показатели показва протичането на общи неблагоприятни тенденции, които обаче са по-силно проявени в нашата страна. България има най-неблагоприятни стойности на коефициента на естествен прираст - -4.6 ‰ (зад нас е единствено Латвия). Дължи се на висока смъртност 14.6‰ (9.7‰ средно за ЕС-27).

Естественият прираст на населението е отрицателен във всички райони от ниво 2. Най-неблагоприятно е положението в СЗР (-10,6‰) и СЦР (-7,3‰), а най-добро – в ЮЦР (-2,5‰).

² Констатациите и изводите са от доклад по Проект “Разработване на социално-икономически анализ за нуждите на Оперативна програма „Регионално развитие” за периода 2014-2020 г.”, Обединение”Регионални анализи за 2014+”

Коефициентът на миграция влошава своите стойности в анализирания период във всички райони с изключение на ЮЗР, което показва интензифициране на изселванията от районите от ниво 2 към ЮЗР или извън България, където има повече и по-добри възможности за заетост, по-високи доходи и жизнен стандарт. Най-неблагоприятни стойности през 2010 г. имат СЦР (-7,13‰) и СЗР (-6,91‰), но в първия район процесът на обезлюдяване протича значително по-бързо.

По предвиждания на Евростат за периода 2010-2060 г. населението на България ще намалее с 27%, а дялът на населението над 65 години ще достигне до над 60%³. В този контекст очакванията за бъдещото развитие до 2020 г. са за запазване, дори увеличаване на негативните различия между ЕС-27 и българските региони.

Състоянието и динамиката на ключовите показатели за пазара на труда показват, че в България те са с по-лоши характеристики в сравнение със средноевропейските нива, но са по-благоприятни спрямо стари страни-членки като Испания, Италия, Гърция, Португалия.

Българските райони по обем на създадения БВП са сред най-слабите в ЕС. В сравнение с най-големия район NUTS 2 на ЕС Île de France, който обхваща Париж и региона около него, българските региони създават от 0.50% до 2.94% през 2008 г. от неговия БВП.

По създаден БВП по ППС на човек от населението през 2007 г. страната е на равнище от 40% от средното за ЕС. На почти същото равнище на развитост е и Румъния. Изоставането на тези страни от Чехия е близо два пъти, а в сравнение с Дания, разликата е повече от 3 пъти.

По равнище на БВП по ППС на човек от населението районите на България значително изостават от средното равнище в ЕС, както и от водещите райони по този показател. Половината български райони – СЗР, СЦР и ЮЦР са на равнище от около 30% от средното ниво на ЕС. Дори през 2008 г. СЗР заема последното място по БВП на жител, което го прави най-неразвит район в целия ЕС. СИР и ЮИР, достигат до стойности от около 37% от средното равнище в ЕС. Водещ район в страната е ЮЗР, който достига до близо 73% от средната стойност за ЕС през 2008 г.

По относителен дял на разходите за НИРД в БВП страната е в незадоволително състояние. Тези разходи представляват 0.47% през 2008 г., докато в Румъния те са 0.58% и много повече в Чехия - около 1.5% от БВП и Дания – с 2.9% през 2008 г. Изоставането по този показател е много тревожно предвид на целта за постигане на равнище от 1.5% от БВП през 2020 г., поставена от Националната програма за реформи (2011-2015 г.).

На регионално равнище през 2007-2008 г. СЦР е на последно място в ЕС по дял на НИРД в БВП с незавидните 0.08%. Другите български райони с изключение на ЮЗР имат разходи за НИРД около 0.12-0.36% през 2008 г. ЮЗР е с най-висок дял на НИРД в БВП с 0.77% през 2008 г.

През периода 2007-2010 г. в България е увеличен броят на средствата за подслон и легловата туристическа база, които са материална предпоставка за реализиране на по-голям брой нощувки и растеж на отрасъла. В тази рамка безпокойство буди слабия туристически интензитет (брой нощувки на 1000 жители) - България изостава с около 1,7 пъти от средното ниво на ЕС.

³ Eurostat, News Release, 80/2011 - 8 June 2011, Population projections 2010-2060

По равнище на доходи и разходи на населението България е най-изостаналата и бедна страна - членка на ЕС: доходите на нашите домакинства са с около 70% по-ниски от средните за ЕС, а в абсолютно еврово изражение крайните потребителски разходи на домакинствата ни са над 4 пъти по-ниски от средноевропейските и са най-ниските в ЕС.

България отделя сравнително малък дял от БВП за образование – 4.4% за 2009 г. (ЕС-27 – 5.6%, зад нас са само Румъния и Словакия). По разходи на 1 учещ се, тя се нарежда на последно място в ЕС. Част от причините за това са по-ниският дял на публичните разходи в БВП и ниското равнище на БВП на 1 жител. Притеснение буди три пъти по-големия дял на българските студенти, учещи в други държави (7.8%; ЕС-2.7%, Румъния – 2.3%).

Обобщаваща оценка на междурегионалните различия в България показва, че най-развит български район е ЮЗР, следван на значително разстояние от СИР и ЮИР. ЮЦР заема междинно място между горните три сравнително развити района и най-слабо развитите – СЦР и СЗР.

5.2 Настъпили промени на национално ниво

Периодът след приемането на сега действащите планови документи на общинско ниво се характеризира с две основни събития, които силно повлияват социално икономическото развитие на териториите – влизането на България в структурата на ЕС през 2007 г. и финансовата криза, чиито първи признаци в световен мащаб започват да се усещат още през 2007 г., като кризата засяга страната ни с известно закъснение.

Членството на България в ЕС гарантира устойчивата и предсказуема бизнес среда. Поддържането на макроикономическа и фискална стабилност довежда до ускоряване на темповете на икономически растеж и постепенна конвергенция с останалите страни от ЕС по линия на редица важни икономически индикатори.

Провежданата последователна данъчна политика създава благоприятна среда за инвестиции в икономиката. През 2007 г. данъчната ставка на корпоративния данък е намалена от 15% на 10%, с което България се нарежда сред държавите-членки с най-ниски данъци. През 2008 г. е въведен пропорционален режим на облагане на доходите на физическите лица и единна данъчна ставка от 10%, което увеличава разполагаемите доходи на населението.

В периода 2005-2008 г. българската икономика ускорява своя растеж до равнища от над 6% на годишна база за всяка от годините след 2005. Основен двигател на растежа е крайното потребление и инвестициите в основен капитал, които са подпомогнати от значителното повишаване на кредитната активност на търговските банки и увеличаването на разполагаемия доход на домакинствата вследствие на нарастването на средната работна заплата. Съществено значение за развитието на икономиката до 2008 г. има инвестиционната активност на предприятията, която довежда до над 50% нарастване на инвестициите в основен капитал в реално изражение спрямо 2005 г. и достигането им до дял от 33.6% от БВП през 2008 г.

Отражението на световната икономическа криза върху нашата страна започва да се усеща през четвъртото тримесечие на 2008 г., когато реалният растеж на БВП се забавя. Кризата се изразява, както в свиването на външното търсене на продукцията на българските износители, спада в международните цени на основни износни стоки, така

и в намаляването на кредитната активност на банките и резкия спад на чуждестранните инвестиции в нашата икономика в резултат на нарасналия риск за инвеститорите. Отлива на чуждестранни инвестиции продължава с безпрецедентни темпове и през 2011 г., водейки след себе си ниска стопанска активност и повишена безработица.

Българската икономика регистрира в началото на 2009 г. първия си отрицателен растеж от -4.5% спрямо предходната година, като общо за 2009 г. отрицателния ръст възлиза на -5.5%. Всички икономически сектори регистрират спад в БВП, като с най-голям принос е индустрията, която първа почувства негативния ефект от кризата. През 2010 г. постепенно се забелязва слабо възстановяване на българската икономика, като през второто и третото тримесечие на годината икономиката превишава равнището на производство от 2009 г.

Ускоряването на растежа на българската икономика до 2008 г. се отразява и в ускоряването на темпа на нарастване на цените. Средногодишният хармонизиран индекс на потребителските цени (ХИПЦ) се увеличава с близо 100% за да достигне 12% през 2008 г. Основните фактори, които повлияват темпа на инфлация в този период са:

- Налице е нарастване на потребителското търсене, породено както от повишаването на доходите, така и от облекчения достъп до кредитен ресурс, като вътрешното предлагане не е в състояние да отговори на търсенето на пазара;
- Присъединяването на България към ЕС ускорява процеса на конвергенция на цените и доходите в страната към средното равнище за ЕС;
- Увеличаването на международните цени на стоки, имащи определящо значение за динамиката на инфлацията у нас – цените на суровия петрол и на хранителните стоки.

През 2009 г., 2010 г. и 2011 г. – периодът на икономическа криза в страната – динамиката на цените е повлияна значително от намалялото вътрешно и външно търсене, което довежда до спад на цените на международните пазари. Така средногодишната стойност на инфлацията, измерена чрез ХИПЦ, през 2009 г. и 2010 г. се движи около 2.5%. Спадът в заетостта и забавянето на динамиката на номиналните работни заплати и ограничаването на търсенето също доведоха до намаляване на ценовите равнища.

Устойчивият дългосрочен растеж на икономиката довежда и до ясно изразена тенденция на намаляване на безработицата и увеличаване на заетостта на населението от 2006 г. до 2008 г. За този период безработицата спадна от 10.1% до 5.6%, а заетостта се увеличава и достига 64%. С това България се нарежда сред държавите-членки с нива на безработица под средното за ЕС и заетост близка до средните стойности на ЕС. Нарастването на заетостта е съпътствано с постепенна конвергенция в нивото на производителността на труда, като през 2008 г. то достига 38.8% спрямо средните нива от ЕС.

Започналата световна икономическа криза се отразява и в намаляването на заетостта на работната сила, поради необходимостта от оптимизиране на разходите за труд на предприятията. През 2010 г. безработицата достигна нивата от преди 2006 г. – 10.2%. Впоследствие се наблюдава слабо подобрене на пазара на труда като резултат от

плавно възстановяване от кризата, в сектора на индустрията, което е краткотрайно и през 2011 г. безработицата достига равнища над 12%.

Периодът 2006-2008 г. е характерен с непрекъснатото нарастване на преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) в страната, като през 2007 г. те достигат рекордно ниво от 17.7 млрд. лева или близо 30% от БВП. През 2008 г. в резултат на световната финансова криза инвестициите в страната намаляват до 13 млрд. лева, но и при тези обеми страната е на второ място по привлечени инвестиции в света, като за 2005 г. е била на 12-о място. През 2009 г. и 2010 г. нарасналият инвестиционен риск вследствие на настъпилата глобална криза довежда до силен спад в обема на инвестициите в страната, като най-силно засегнати са секторите операции с недвижимо имущество, бизнес услуги и търговия.

5.3 Настъпили промени на местно ниво

Макар че ОПР на община Елена е съставен през 2008 г. и приет в края на 2010 г. обзорът на настъпили промени на местно ниво обхваща нормативно регулираното начало на действие на ОПР – от 2007 г. до 2011 г., когато приключва времевата рамка на междинната оценка на изпълнение на плана. За някои показатели са използвани данни от по-широк времеви диапазон, за да може да се проследи в максимална степен тенденциите на развитие на територията, като например демографските показатели.



Основни демографски показатели

Промените, които настъпват в демографското състояние на територията на община Елена не се отличават съществено от посоката и динамиката на демографските процеси в национален мащаб. По данни на ГД „ГРАО“ в периода 2001-2011 населението на община Елена намалява с 1134 души, което се равнява на 10%, докато средната

стойност за област Велико Търново е 11%. Ако през 2001 г. Община Елена се е населявала от 11,775 жители, то през 2011 г. техният брой намалява до 10,641. Графиката в ляво визуализира негативната тенденция. Основните фактори за намаляване на населението са отрицателните естествен и механичен прираст.

Процесът на демографско остаряване на населението в община Елена обаче не следва стриктно установената негативна тенденция в страната. По данни на НСИ за страната делът на населението на възраст над 65 години се е увеличил от 16.8% през 2001 г. на 18.5% през 2011 г. Броят на надтрудоспособните местни жители спрямо този на трудоспособните намалява с близо 2% в полза на последните, като трудоспособното население бележи ръст с около 5% през 2011 г. спрямо базовите данни за 2001 г. Спадът на броя жители в подтрудоспособна възраст с приблизително 2% през цитирания период показва, че нарастващият процент на населението на възраст 18-64 години е по-скоро временно явление и ако не се прилагат мерки за стимулиране на раждаемостта, то делът на трудоспособното население ще започне да намалява. В комбинация с постоянно високите нива на безработица на територията на община

Елена в близките години условията за местно социално-икономическо развитие значително ще се влошат.

През последното десетилетие безработицата в община Елена ежегодно поддържа стойности значително над средните за страната. През 2011 г. лицата извън трудовия пазар са 17% от населението на общината срещу 11.2% в национален мащаб. Макар нивата на безработица да варират в зависимост от общата социално-икономическа ситуация в страната, тази тревожна тенденция налага спешни и устойчиви мерки на местно ниво за подобряване качеството на живот и повишаване на дългосрочната заетост, тъй като в много от българските общини активните мерки по заетостта имат сезонен, краткосрочен характер и нетраен ефект. Дългосрочната заетост ще стимулира и раждаемостта на територията на общината, което ще подобри местната демографска картина и ще създаде предпоставки за устойчив растеж. Броят на наетите лица по трудово и служебно правоотношение от 2584 през 2007 г. намалява до 1885 през 2010 г., но за сметка на това средната годишна работна заплата на заетите нараства с 54% за същия период, което е отговор на тенденцията в национален мащаб са постоянно увеличение на възнагражденията.

Протичащите демографски процеси (намаляване на населението, отрицателен естествен и механичен прираст) включително високата безработица довеждат до обезлюдяване на по-малките населени места на територията на общината. От административно-териториална гледна точка Община Елена не търпи промени в периода 2007-2011 г. и продължава да бъде една от общините с най-много населени места – 124. От тях три са кметства – Константин, Беброво и Майско, а селата с кметски наместници са общо 19; има само един град – Елена. Общината се характеризира с дисперсна селищна мрежа от множество малки села, махали и квартали, които се обезлюдяват и отмират. По данни на Териториално статистическо бюро - гр. Велико Търново за 2011 г. най-обезлюдени са общините Елена, Велико Търново и Златарица. В Еленския балкан “мъртвите” махали са 20. Окончателните резултати от преброяване на населението през 2011 г. показват, че 77% от жителите на Община Елена се самоопределят като етнически българи, 15% - като турци и 8% - роми. Голяма част от представителите на етническите малцинства е съсредоточена в селата Беброво, Каменари, Константин, Майско и около тях в спонтанно формирани квартали. В тези села и квартали естественият прираст е положителен и частично компенсира отрицателните стойности в другите населени места. Неофициалните селищни квартали са с много ниско ниво на благоустроеност и в тях почти липсва инфраструктура. Включването им в регулационните граници ще създаде условия за тяхното планиране и благоустрояване с оглед постигане на по-добър жизнен стандарт за техните обитатели и относително еднакви условия за жизнена активност.

Основни икономически показатели

Развитието на местната икономика през 2007-2011 г. не се характеризира с драстични събития, които да доведат до промени от структуроопределящ характер. Налице са обаче противоречиви тенденции в нейното развитие, илюстрирани от прегледа на агрегирани икономически показатели.

Таблица 1**Динамика на развитие на местната икономика**

Година	Общ брой предприятия	Обща произведена продукция (хил. лв.)
2007	246	53631
2008	250	48228
2009	324	38701
2010	335	42749

Източник: Териториално статистическо бюро – гр. Велико Търново

Видно от таблицата, общият брой на функциониращите предприятия нараства в периода 2007-2010 г. с 27%, докато общата стойност на произведената продукция намалява с 25% - показател за забавен икономически растеж. Увеличеният брой на предприятията се дължи до голяма степен на постоянно нарастващия дял на предприятията от отрасъла „търговия“ (21% през 2010 г. спрямо 2007 г.), чиято стойност на генерираната продукция е с традиционно ниски нива в сравнение, например, с тази на сектора „преработваща промишленост“. Както по-долу е илюстрирано, търговията се очертава като „спасителен“ отрасъл за общината във време на икономически дисбаланс.

Размерът на нетните приходи от продажби също бележи спад от 21% в разглеждания период. Но най-голямо намаление се регистрира при разходите за придобиване на ДМА – 193%. Картината по отношение на размера на чуждестранните преки инвестиции в нефинансовите предприятия на територията на община Елена също е променлива, като нейната динамика не би могла да е изключение от динамиката на чуждестранни инвестиции в световен и национален мащаб, особено в кризисните 2009 и 2010 г.

Таблица 2**Чуждестранни преки инвестиции в нефинансовите предприятия**

Година	Хиляди лева	% разлика на база предходна година
2007	1519	-
2008	1992	31%
2009	1298	-35%
2010	1605	24%

Преработващата промишленост продължава да бъде водещ отрасъл в икономиката на Община Елена, чийто нетни приходи от продажби за 2010 г. възлизат на 51% от общите, докато нетните приходи на останалите два развити отрасъла на територията са сравнително по-ниски – търговия (26%) и селско и горско стопанство (11%). Нетните приходи от продажби и на трите отрасли обаче бележат спад в процентно съотношение спрямо общите, които включват и други сектори. Таблицата по-долу разкрива динамиката на приходите.

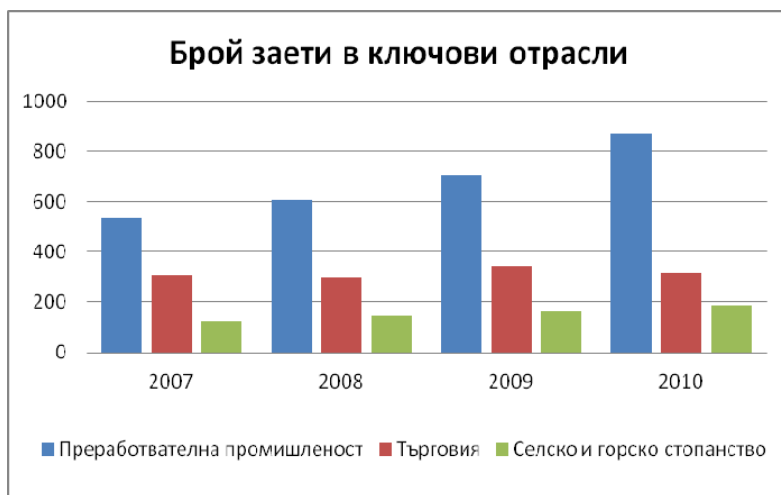
Таблица 3**Нетни приходи от продажби на ключови отрасли (хил. лева)**

Сектор	Преработваща промишленост	Търговия	Селско и горско стопанство
Година			
2007	36061	11505	5377
2008	28789	14580	5819

2009	24044	16391	4615
2010	27122	14025	5931

Източник: Териториално статистическо бюро – гр. Велико Търново

Илюстрираните данни разкриват интересна особеност на местната икономика на Община Елена. Докато през кризисната 2009 г. нетните приходи от продажби в преработвателната промишленост и селското стопанство очаквано намаляват, то същите бележат ръст в отрасъла „търговия”. През 2010 г. резултатите са напълно противоположни – нетните приходи от продажби в търговията намаляват, докато същите в останалите два сектора нарастват. Тази динамика показва високоустойчив на икономически предизвикателства потенциал на отрасъла „търговия” в развитието на местната икономика, който следва целенасочено да се стимулира чрез подходящи мерки. Трите сектора обуславят един своеобразен затворен цикъл от самодостатъчни и взаимноподдържащи се икономически дейности. При наличие на ограничени ресурси и възможности за реализиране на продукция и добавена стойност в секторите „преработваща промишленост” и „селско и горско стопанство” търговията би могла, в краткосрочен план, да балансира местната икономическа активност така че да не се допускат резки колебания сред нефинансовите предприятия и в жизнения стандарт на местното население.



Преобладаващата икономическа специализация на общината в сферата на преработваща промишленост е исторически предопределена. Преди промените от 1989 г. територията е била промишлен център в южната периферия на областта с развити дървопреработвателна, хранително-вкусова, шивашка и др.

промишлености. Макар голяма част от тези предприятия да не функционират, стартирането на нови и/или реабилитирането на затихнали такива през последните години, „съживява” в някаква степен промишления профил на общината. Графиката по-долу илюстрира най-голям ръст в броя на заетите лица в коментирания сектор, докато броят на заетите в отрасъла „селско и горско стопанство” бележи по-умерено увеличение. Броят на работещите в сферата на търговията също плавно нараства, но през 2010 г. отново намалява, може би поради преориентиране на работната ръка към по-високо платения отрасъл на преработващата промишленост. Макар да се регистрира известна положителна тенденция в развитието на преработващата промишленост, кризата през 2009-2010 г. поставя предприятията пред сериозни изпитания и редица от тях стават обект на неуспешни опити за продажба през 2011 г. по настояване на кредитори поради неплатежоспособност. Такива предприятия са например „ИнтерIOR глас” АД (производител на амбалажно стъкло), предприятието за преработка на плодове и зеленчуци, както и сушилни за гъби. Част от продаващите се предприятия са с амортизирана база, което допълнително обрича опитите им за продажби на неуспех, въпреки ръста на ДМА в периода 2007-2009 г. Таблицата по-долу илюстрира

динамиката на разходите за възнаграждения и тези за придобиване на ДМА в отрасъла преработваща промишленост.

Таблица 4

Разходи на преработващите предприятия (хил. лева)

<i>Година</i>	<i>Разходи за възнаграждения</i>	<i>Разходи за придобиване на ДМА</i>
2007	2615	18797
2008	2675	20063
2009	2539	20013
2010	2368	16264

Източник: Териториално статистическо бюро – гр. Велико Търново

Намаляването на разходите за възнаграждения и ДМА е показател за свиване на икономическата дейност на предприятията. Ако бизнес климата в страната не се подобри и местната промишленост не се насърчи с пакет от подходящи стимули, то са налице фактори да се счита, че неблагоприятната тенденция в развитието на преработващата промишленост на територията на община Елена ще продължи да се влошава и вероятността за загуба на лидерската позиция на отрасъла в местната икономика ще се повиши.

Въпреки трудната икономическа среда и условия за функциониране на преработващите предприятия, на територията на община Елена продължават своята ативна работа "Би Си Си Хандел" ООД (млекопреработващо предприятие), „Еленски майстори” ООД (месопреработка), „Ремел” АД и „Ремби“ АД (производство на ремаркета), "Елена" АД, "Елба-99" АД (дърводобив и дървопреработване), "Брилянт Търновград" АД- Велико Търново, клон Елена, ЕТ "Виктория къмпани ГД" (шивашка промишленост).

За разлика от промишлеността, *търговията, като втори ключов отрасъл в местната икономиката*, е сравнително по-адаптируем на икономически предизвикателства и бързооборотен сектор, чийто потенциал за развитие е необходимо целенасочено да се подкрепя. Таблица 3 по-горе разкрива обвързаност на пиковите и спадовете в развитието на търговията с икономическата активност в останалите два отрасъла – преработваща промишленост и селско стопанство. В периоди, в които нетните приходи от продажби в промишлеността и земеделието бележат спад, същите отчитат растеж в търговията, като по този начин трите отрасли се самоподдържат в сравнително балансирана местна икономическа среда. Търговията се очертава като „спасителен” сектор за общината във време на икономически дисбаланс. В периода 2007-2010 г., половината от който се характеризира като кризисен, броят на търговските предприятия нараства, оставайки стабилен, а техните разходи за възнаграждения и ДМА регистрират значителен ръст, което за пореден път подчертава необходимостта от и потенциала за развитие на сектора в Община Елена.

Таблица 5

Брой и разходи на търговските предприятия (хил. лева)

<i>Година</i>	<i>Брой предприятия</i>	<i>Разходи за възнаграждения</i>	<i>Разходи за придобиване на ДМА</i>
2007	101	543	3593
2008	98	631	3698

2009	128	855	5868
2010	128	790	4227

Източник: Териториално статистическо бюро – гр. Велико Търново

Важно обстоятелство, което оказва благоприятно влияние за стимулиране на промишлени и търговски инициативи на територията на общината произтича от спецификата на транспортната инфраструктура в областта. Налице е обслужване с всички видове транспорт – пътен (преминава един от десетте общоевропейски транспортни коридори – ОЕТК № 9), железопътен (две главни железопътни линии: 1) София – Г.Оряховица – Варна и 2) Русе – Г.Оряховица – Подкова), въздушен (летище Горна Оряховица) и воден (Пристанище Свищов), с възможност за смяна на един вид транспорт с друг. На територията на областта има действаща селскостопанска авиация, техническото и летателно оборудване, които са в състояние да задоволят нуждите на селското стопанство на цяла Северна България.

Селското и горско стопанство е третият отрасъл с ключово значение за местната икономика на община Елена. Нейният горски фонд е най-голям в цялата Великотърновска област – 53.2% от общата площ. Теренът е и най-добре залесен, най-водообилен, с чисти повърхностни и подземни води. На територията на общината има две държавни лесничейства: ДЛ "Елена" и ДЛ "Буйновци", които се намират съответно в град Елена и в село Буйновци. Разпространени са следните дървесни и храстови видове:

- широколистни – бук, габър, зимен дъб, благун, цер, келяв габър и др.;
- иглолистни – бял бор, чер бор, обикновен смърч, обикновена ела и др.

Ползването на дървесината е в размер около 1/10 от общото предвидено ползване по видове сечи.

Съществен проблем пред развитието на горското стопанство е липсата на собствен разсадник. В периода на залесяване се срещат трудности със снабдяването на качествен посядъчен материал или пък с качествен такъв на много високи цени. Това налага промяна в технологичните планове, увеличен процент на неприхванати фиданки, допълнителни разходи за попълване на култури. Съществен проблем е и липсата на изградени и оборудвани депа за по-успешно справяне с горските пожари, както и липсата на автомобилни горски пътища с трайна настилка.

Като цяло обаче, условията за развитие на горскостопанска дейност в община Елена са особено благоприятни: наличие на значителни горски запаси, традиции в ползването на горско-дървесния фонд и дивеча, подходящи терени за възпроизводство на горското богатство и т.н. Съществуват големи находища на билки и гъби, което представлява потенциал за развитие на билкарството и гъбарството като алтернативна икономическа дейност в планинските и полупланинските райони на общината.

Прави впечатление, че като типичен планински и полу-планински район в местната икономика на община Елена липсват практики за производство на топлинна и/или електроенергия, чрез използването на остатъчни горски продукти. Това е една от сферите с висок потенциал за развитие и потребност от целенасочено въздействие, съчетано с подходящи стимули за подкрепа.

По данни на ОС „Земеделие” броят на регистрираните земеделски производители на територията на общината в периода 2007-2011 г. е променлив, като в кризисната 2010 г. бележи спад, но през изминалата 2011 г. отново се повишава:

Година	Брой зем. производители
2007	155
2008	158
2009	170
2010	112
2011	121

С оглед характера на селскостопанската дейност в общината, делът на площите, които са очертани като обработваеми земи и трайни насаждения, е сравнително малък, но се наблюдава тенденция за неговото увеличаване през 2011 год. По данни на ОС „Земеделие” за 2011 г. с най-голям дял в селскостопанския фонд са изоставените ниви – 91 954 дка, следвани от мери и пасища – 27 473 дка, ГЗЗ – 24 749 дка, пасища с храсти -

10 705 дка, ливади – 5 126 дка, храсти – 4 121 дка. Природно-климатичните условия на територията са подходящи за отглеждане на трайни насаждения, но от съществуващите доскоро насаждения към 2011 г. са останали овощни градини 3036 дка, лозя – 538 дка, малини, касис – 236 дка, а 772 дка са изоставени трайни насаждения. Основните видове отглеждани култури към 2011 г. са:

- пшеница – 1600 дка;
- ечемик – 400 дка;
- арония - 105 дка;
- орехови насаждения - 80 дка

Аронията е култура с голям потенциал за развитие на територията на община Елена. Фирма „Сортоизпитване – Елена” ООД произвежда разсад от арония, плодове от арония, оказва селскостопански консултации и извършва сортоизпитване. Полезно би било да се увеличат разсадниковите площи, в които да се отглежда посадъчен материал за създаването на нови площи с трайни насаждения от сливи, ябълки, вишни, череша, малини, касис, арония, къпини, ягоди и др.

Като типичен горски район *животновъдството* в община Елена е традиционен подотрасъл за територията, имайки предвид и преобладаващият фонд земи, подходящи за паша на животните. Поради новите изисквания за неговото функциониране, обаче, в условията на силно конкурентна европейска пазарна среда е започнал постепенно да губи своята привлекателност за местното население. Така през 2011 г. броят на говедовъдните стопанства намалява до 225, докато през 2009 г. е бил 287. Местната земеделска служба регистрира и 111 овцевъдни и 67 козевъдни стопанства. Спадът в броя на някои стопанства се дължи на високите очаквания за евросубсидиране на животновъдния сектор. Очакванията не се удовлетворяват след като става ясно, че размера на директните плащания на глава животно не е в състояние да намали себестойността на продукцията, така че тя да намери адекватна пазарна реализация. Съществен проблем за развитието на подотрасъла остават строгите хигиенни и ветеринаромедицински изисквания към животновъдните обекти след присъединяването на страната към ЕС. В края на 2011 г. стана ясно, че фермите втора и трета категория ще продължат и през следващите две години (2012 и 2013) да предават мляко на преработвателните предприятия. Разрешението за удължаването на поредния гратисен срок бе гласувано от ветеринарния подкомитет в Европа. Не на последно място сериозна пречка пред реализацията на местна животновъдна продукция се явяват и неизгодните, често прерастващи в нелоялни и монополни, взаимоотношения между продавачи, посредници и купувачи. Дори приетата през 2010 г. наредба за директна

продажба на суровини от стопанствата не стимулира развитието на подотрасъла. Данни на Министерство на земеделието и храните показват, че до март 2011 г. има много малко регистрирани стопанства по наредбата. Съгласно нея, за да продават директно продукцията си, производителите трябва да направят значителни инвестиции, тъй като се налага да покрият изискванията и стандартите за хигиена и оборудване, което също е непосилно за голяма част от стопаните, които са натоварени с допълнителна данъчна тежест; не всички са получили субсидии за глава животно, а на всичкото отгоре са санкционирани и се очаква да връщат пари на държавата заради това, че пасищата им не присъстват в допустимия слой по Кампания 2009 г.

Въпреки негативните тенденции и промени в животновъдния отрасъл общият брой на отглежданите животни на територията на община Елена нараства за периода 2009-2011 г., като през 2011 г. птиците формират най-големия дял (9 800 бр.), следван от дела на овцете (8 450 бр.), козите (2 950 бр.) и говеда (2 120 бр.). Броят на свинете и говедата бележи най-голям ръст, докато този на овцете леко намалява. Поради почвено-климатичните особености на територията, преобладаващият дял на естествени пасища и ливади във фонда от земеделски земи и функционирането на млеко- и месопереработвателни предприятия с утвърдени на пазара продукти (млечните продукти „Елена” и специфичния Еленски бут) говедовъдството, овцевъдството, козевъдството и свиневъдството се очертават като приоритетни подотрасли за развитие.

Пчеларството също е обособен като традиционен подотрасъл на животновъдството на територията на община Елена. Броят на пчелните семейства нараства от 2974 през 2009 г. до 3600 през 2011 г. Натуралните пчелни продукти мед, восък, пчелен прашец, прополис, пчелно млечице от Еленския балкан са одавна наложени на пазара. Към 2011 г. обаче само 4 производители на мед, добиван на територията на Община Елена са регистрирани по Наредба 26 от 14 октомври 2010 г. за специфичните изисквания за директни доставки на малки количества суровини и храни от животински произход. Все по-голяма популярност придобиват и братята Тихомир и Христо Христови, които са собственици на един от най-големите и екологично чисти пчелини в общината, който се намира край бившето село Разпоповци. Пчеларството е с широк потенциал за алтернативна заетост на местното население и следва да бъде целенасочено стимулиран.

В последните години селското стопанство на територията на община Елена се развива плавно и убедително в положителна насока. Данни на Териториално статистическо бюро - гр. Велико Търново разкриват постоянно увеличение на разходите за възнаграждения и придобиване на ДМА на икономически субекти от селскостопанския и горски сектор, както таблицата по-долу илюстрира:

Таблица 6

Разходи на селскостопанските и горски предприятия (хил. лева)

<i>Година</i>	<i>Разходи за възнаграждения</i>	<i>Разходи за придобиване на ДМА</i>
2007	306	1674
2008	720	1899
2009	938	2208
2010	977	3698

За същия период от време на територията се регистрира и 55% увеличение на броя на заетите в коментирания сектор. Повишаването на разходите за възнаграждения през 2010 г. възлиза на 219% спрямо базовата 2007 г., а процентното увеличение на изразходваните средства за придобиване на ДМА се равнява на 121%. Справка в базата данни на Държавен Фонд „Земеделие“ за 2011 г. показва, че юридическите лица-бенефициенти от община Елена на субсидии от Европейския фонд за директни плащания и Европейски фонд за развитие на селските райони (проекти по мерки на ПРСР) са само 7, докато средният брой подпомогнати земеделски производители в останалите общини от областта е 27. Цитираната база данни не включва физическите лица, получатели на земеделски субсидии, но въпреки това обстоятелство очевидна е ограничената роля на субсидирането на селското стопанство за неговия възход на територията на общината.

Прегледът на трите структуроопределящи отрасли (преработваща промишленост, селско и горско стопанство и търговия) за местната икономика на община Елена в периода 2007-2011 разкрива широк потенциал за тяхното развитие на базата на местни ресурси и добавяне на стойност. Природно-климатичните условия благоприятстват развитието на определени селскостопански подотрасли, чиято продукция от своя страна формира част от суровинната база на преработващата промишленост, а търговията става инструментът за реализиране на местната продукция; същият отрасъл се явява „спасяващ“ за територията в моменти на икономически дисбаланси.

Допълнителни условия за диверсификация на местната икономика и възможност за алтернативна заетост се явява обединяващият отрасъл „туризъм“. Територията е категоризирана като планински курорт с местно значение още през далечната 1967 г. Подобно на търговията, туризмът е устойчив на промените в икономическите фактори и наред с високия си икономически потенциал, той играе важна социална роля, оказвайки значително влияние върху заетостта на населението. Природните дадености, културно-историческото наследство и фолклора са условията, благоприятстващи развитието на сектора в община Елена. Създаването на интегриран туристически продукт на базата на наличните природни и антропогенни ресурси и традиции, и превръщането им в атракции за посетителите, е предпоставка за превръщането на територията в дестинация за алтернативен туризъм.

След 2008 г. НСИ преустановява издаването на специализираната серия „Районите, областите и общините в Република България“, което затруднява набирането на годишни статистически данни за туризма в община Елена за периода на оценката на плана. Поради всеобхватния и многопластов характер на туризма, на практика, вторични количествени данни (основни показатели на нефинансовите предприятия) за извършени дейности, свързани с туристическо обслужване, могат да се открият в сектори като „Хотели и ресторанти“, „Култура, спорт и развлечения“, „Търговия“ и др., чиято статистика се поддържа от Териториалните статистически бюра съгласно Националната класификация на икономически дейности (НКИД) 2008.

По последни обособени данни на НСИ за 2008 г., свързани с туризма, община Елена заема средна позиция в привличането на туристи след „големите общини“ от областта – Велико Търново, Горна Оряховица и Свищов, като за някои показатели дори изпреварва последните две. Въпреки това се налага извода, че туристическият потенциал на територията не се експлоатира в задоволителна степен.

Таблица 7

Данни за туризма за област Велико Търново за 2008 г.

Община	Средства за подслон* (брой)	Легла (брой)	Реализирани нощувки (брой)		Пренощували лица (брой)		Приходи от нощувки (лв.)	
			общо	в т.ч. от чужденци	общо	в т.ч. чужденци	общо	в т.ч. чужденци
Велико Търново	35	2,303	153,956	35,814	95,495	24,228	6,691,462	2,159,259
Горна Оряховица	7	258	9,417	1,147	6,210	556	299,925	41,223
Елена	14	503	12,610	112	7,366	42	267,513	3,790
Златарица	1	12	361	101	207	8	4,158	1,090
Лясковец	1	60	4,088	-	4,088	-	73,318	-
Павликени	2	115	3,979	24	1,436	22	109,317	587
Полски Тръмбеш	2	120	2,614	-	2,613	-	28,665	-
Свищов	5	431	34,008	2,921	17,900	1,204	753,800	82,917
Стражица	-	-	-	-	-	-	-	-
Сухиндол	-	-	-	-	-	-	-	-

*Над 10 места. Не са включени вилни и туристически селища, хостели, къщи за гости, бунгала, почивни домове, хижи, частни квартири и апартаменти

За 2008 г. община Елена е на второ място след община Велико Търново по брой средства за подслон с над 10 места всяко и брой легла. В тази категория не са включени вилни и туристически селища, хостели, къщи за гости, бунгала, почивни домове, хижи, частни квартири и апартаменти. Заема същата позиция и през 2007 г. с 10 места за настаняване и съответно 456 легла. Характерна особеност, обаче, на обектите за настаняване е ниската категория (предимно една и две звезди), малък капацитет, слабо предлагане на допълнителни услуги, т.е. липса на туристическа анимация, свързана с историческото наследство. Тези специфики са може би и водещ фактор, оказал негативно влияние върху ниската обща заетост на леглата през 2008 г. в общината – 7% при 12% средна стойност за областта. В национален мащаб традиционно най-ниска заетост се наблюдава в средствата за подслон и местата за настаняване с 1 и 2 звезди. Друго обстоятелство, което би могло да има не малко влияние върху слабата туристическа посещаемост в общината е сравнително високата средна стойност на една нощувка – 21.21 лв., която се почти се изравнява с тази на община Свищов 22.17 лв.

Въпреки все още неудовлетворителните данни за състоянието на туризма, които не кореспондират с неговия потенциал, е налице благоприятна тенденция за бъдещото му развитие, особено от гледна точка на материалната база, но са необходими допълнителни усилия за привличане на повече туристи и разнообразяване на туристическите продукти. До 2007 г. почти няма изменение в стойностите на разглежданите показатели на НСИ, които измерват състоянието на туризма в община Елена. След присъединяването на страната към ЕС, обаче, очевидно в резултат на нараснали очаквания за икономически растеж и благосъстояние, през 2007 г. се регистрира високо процентно увеличение на представените по-долу показатели спрямо предходната 2006 г.

Таблица 8

Процентно увеличение на основни показатели в развитието на туризма за 2007 г. спрямо 2006 г.

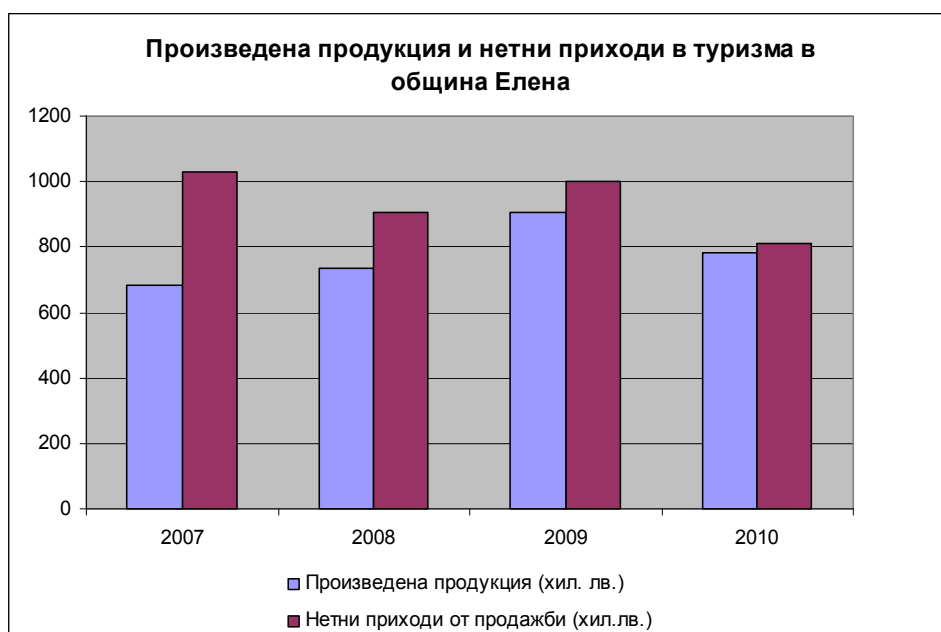
Показател	% увеличение
Средства за подслон (над 10 легла), брой	150%

Легла, брой	57%
Общ брой реализирани нощувки	42%
Общ брой пренощували лица	48%
Приходи от нощувки (лв.)	42%

Източник: НСИ

В същото време данни на Териториално статистическо бюро – гр. Велико Търново за нефинансовите предприятия от сектор „Хотели и ресторанти“ за периода 2007-2010 г. очертават една последваща слабо променлива картина на развитие на сектора.

Данните за нарастване на броя на заетите в разглеждания отрасъл на територията на община Елена също илюстрират по-скоро умерено, отколкото ускорено развитие. През 2007 г. техният брой от 88 души нараства до 108 през 2010 г. или регистрира ръст от 23%. Размерът на възнагражденията в туристическия сектор на територията на общината също бележи увеличение с 38% за периода 2007-2010 г., докато разходите за ДМА нарастват с едва 3% за разглеждания период. Това може да се тълкува като постигнато ниво на баланс между търсено и предлагано туристическо обслужване от материално-техническа гледна точка.



От прегледа на настъпилите социално-икономически промени на територията на община Елена в периода 2007-2011 г. могат да се обобщят следните изводи:

- Община Елена не представлява изключение от протичащите демографски процеси в страната – нейното население намалява, естествения и механичен прираст са с отрицателни стойности;
- Нивото на безработица продължава да е над средното за страната;
- Развитие на местната икономика през 2007-2011 г. не се характеризира с драстични събития, които да доведат до промени в нейната структура;
- Налице са неблагоприятни тенденции в нейното развитие отчитайки намалени нива в стойността на произведената продукция, размера на нетните приходи и този на разходите за придобиване на ДМА;
- В същото време общият брой на нефинансовите предприятия, броят на заетите в тях и общия размер на възнагражденията бележат ръст;

- Преработващата промишленост продължава да бъде водещ отрасъл в икономиката на Община Елена, следван от търговията и селското стопанство. Трите сектора обуславят един своеобразен затворен цикъл от самодостатъчни и взаимноподдържащи се икономически дейности. Търговията се обособява като „спасителен” отрасъл за общината във време на икономически дисбаланси.
- Развитието на промишлеността и селското стопанство на базата на местни ресурси е приоритетна сфера за целенасочено въздействие на територията на Община Елена, която води до увеличение на местната добавена стойност и постигане на устойчивост;
- Полезно би било да се увеличат разсадниковите площи, в които да се отглежда посадъчен материал за създаването на нови площи с трайни насаждения от сливи, ябълки, вишни, череши, малини, касис, арония, къпини, ягоди и др.
- Почвено-климатичните особености на територията и функционирането на млеко- и месопреработвателни предприятия с утвърдени на пазара продукти определят говедовъдството, овцевъдството, козевъдството, свиневъдството, пчеларството, билкарството и гъбарството като приоритетни подотрасли за развитие;
- В сферата на растениевъдството трайните насаждения и ягодоплодните култури имат най-голям потенциал за развитие и се нуждаят от комплексни мерки за целенасочена подкрепа;
- Природните дадености, културно-историческото наследство и фолклора са ресурсите, които благоприятстват развитието на туризма. Той може да осигури диверсификация на местната икономика и алтернативна заетост на населението. Създаването на интегриран туристически продукт на базата на наличните природни и антропогенни ресурси и традиции, и превръщането им в атракции за посетителите, е необходимо условие за превръщането на територията в дестинация за алтернативен туризъм.

6. Оценка на първоначалните резултати от изпълнението на ОПР

Докато в предходния раздел се анализираха промените, настъпили на местно ниво на базата на обективни данни (статистика + тълкуване), то в настоящия раздел акцентът в оценката на промените, настъпили в следствие изпълнението на ОПР на община Елена пада върху субективни фактори и данни. От няколко години насам международни политически и социо-икономически институции все по-често обръщат внимание върху безпомощността на традиционната статистика да обхване състояния като щастие, удовлетвореност, подобро качество на живот и т.н – цели, които всяка администрация си поставя да постигне пред своите избиратели. ООН например прави опити за въвеждане на "брутно вътрешно щастие"; Организация за икономическо сътрудничество и развитие издава наръчник за измерване на условията за живот и усещанията за благосъстояние у хората; ЕК също признава необходимостта от нови подходи, индикатори и методики за измерване на икономическия прогрес в условията на бързо променящата се действителност. Всички тези организации се обединяват около необходимостта за оценка на субективните възприятия за удовлетвореност, щастие и т.н и включването им в нова икономическа парадигма.

В ход с наложилите се възприятия за нуждата от отчитане на индивидуални преценки и усещания за икономически напредък и подобро качеството на живот, оценката от първоначално постигнатите резултати от изпълнението на ОПР се извърши с активното участие на местното население и служители от общинска администрация. Използваха се **3 основни инструмента**:

1) два вида анонимни анкетни карти, като съдържателната рамка на всяка се определи съобразно групите респонденти – общински служители (14 анкетирани) и широка общественост (30 анкетирани);

2) фокус групи (една с 16 общински служители и една с 11 представителя на широката общественост), по време на които се работеше с оценъчната матрица на стратегическата рамка на ОПР;

3) дълбочинни полуструктурирани интервюта с 4 представителя на ключови сектори от местната икономика и културния живот.

Анализът на първичните данни от оценките на гражданите се допълва с вторични данни, чийто източници са НСИ, ИСУН, общинска администрация, общински стратегически документи, публични бази данни и др.

Оценката на стратегическата рамка на ОПР по време на фокус групите се извърши по следната скала:

0 - няма извършени дейности/целта не е постигната;

1 - има извършени дейности, но те не са в посочения срок, и не са налице всички очаквани резултати/частично постигане на целта;

2 - има извършени дейности в срок, но не са налице всички очаквани резултати/задоволитено постигане на целта;

3 - в срок са постигнати всички планирани резултати/достигната пълна степен на постигане на целта

Резултатите от проведените фокус групи, някои въпроси от анкетните карти и дълбочинните интервюта са представени в настоящия раздел (оценка на постигнати резултати), докато останалата част от данните от въпросниците формират базата за анализ и оценка на степента на постигане на целите на ОПР и на ефективността и ефикасността на използваните ресурси в неговото изпълнение (следващите два раздела). Като съпътстващ инструмент са използвани, там където е възможно, определените в ОПР първични индикатори (за резултат), които измерват степента на изпълнение на дейностите. Вторични индикатори (за въздействие), които измерват ефекта от дейностите и отразяват напредъка в постигането на целите на ОПР не са дефинирани.

Оценката на първоначалните резултати от изпълнението на ОПР е направена въз основа на стратегическата рамка на ОПР на ниво „мярка”.

ОПР на община Елена за периода 2007-2013 г. е разработен през 2008 г. и приет с решение на Общински съвет в края на 2010 г. Това е в противоречие на разпоредбите на чл. 37. (1) от Правилника за прилагане на ЗРР, а именно – *общинският план за развитие се обсъжда и приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината в срок 3 месеца преди началото на периода на неговото действие*. ОПР на община Елена няма формулирани цели; дефинирани са 32 мерки, разпределени в 5 приоритета и подкрепени от 92 дейности. Това обстоятелство дава основание да се направи извода, че планът обхваща всички принципно възможни дейности, свързани с общинското развитие, във всякакви възможни аспекти. Става „всеобхватен” документ, който включва изключително разнородни дейности, както по отношение на властовата и финансова компетентност за реализирането им, така и по отношение на секторната им принадлежност. Превръща се в свръх амбициозен и нереалистичен план за подобряване качеството на живот на територията за период от 3 години (2011, 2012 и

2013), тъй като старта му започва в края на 2010 г. Тази особеност на плана дискредитира неговата същност и функция, с което се делегитимира и ролята на местната власт в подобряване качеството на живот на територията на общината.

Приоритет 1: Повишаване конкурентноспособността на местната икономика

Мярка 1.1: Създаване на благоприятна бизнес среда за привличане на инвестиции и осигуряване на заетост на населението чрез изграждане на нов общински пазар

Мярка 1.2: Приоритетно развитие на туристическия бизнес и услугите

Мярка 1.3: Създаване на условия за екологично селско стопанство, на базата на благоприятните природо - географски дадености и традиции

Изпълнението на първата мярка се подкрепя от 9 дейности, разпределени най-общо в следните сфери: търговско/информационно обслужване и местно икономическо развитие. Някои от дейностите имат стратегическо звучене и наподобяват формулировка за цел, например дейност *1.1.4 Създаване на условия за максимално оползотворяване на местните ресурси*. Като индикатор за оценка на степента на изпълнение на дейността е посочен обем на инвестираните средства в обекти за туристически услуги, ферми за селско стопанско и микропредприятия; не е уточнено създаването и/или облагородяването на такива или двете. Дейността е формулирана широко и не се специфицират сферите, в които да се създадат условията за тяхното развитие. Местните частни предприемачи, заедно с общината, са посочени като отговорни институции по изпълнението на тази дейност. Създаването на условия за оползотворяване на местните ресурси, обаче, е по-скоро прерогатив на местната власт, а самото оползотворяване на ресурсите е задача на бизнеса. По време на фокус групата с представители на широката общественост се отчете постигнато подобро ниво на туристически услуги, но подкрепата за тази оценка не беше единодушна от участниците, а и реално отрасълът „търговия”, а не „туризъм” представлява фокус на мярката.

Постигнатите резултати от дейностите в сферата „*търговско/информационно обслужване*” имат средна оценка **0.83**, което се равнява с незадоволително ниво на изпълнение. Като пример за успешно постигнат резултат участници във фокус групите посочиха обновения дизайн и структура на интернет страницата на общината и частичното изграждане на общинския търговски пазар.

Постигнатият ефект от дейностите в сферата „*местно икономическо развитие*” има средна оценка **0.42**, което е достатъчно ниско, за да се направи извода, че от планираните резултати няма постигнати такива. Възможно обяснение за негативната оценка би могло да се дължи на неадекватно (от гледна точка на среда и време за изпълнение) и нереалистично формулирани дейности/резултати, измежду които: изработване на координирана система за развитие на научно-изследователската и развойна дейност на местните фирми, създаване и/или разширяване на технологични паркове/бизнес инкубатори и др. Планираното изработване на общинска стратегия за развитие на малкия и среден бизнес също не е реализирано.

Срещу планирана дейност *1.1.7. Развитие и подобряване формите на публично-частни партньорства* би могло да се отчете изпълнения от общинска администрация проект „**Придобиване на умения и постигане на обществена активност на територията за потенциални местни инициативни групи в селските райони**” от Програмата за развитие на селските райони 2007-2013г., Ос 4 – ЛИДЕР. Един от резултатите от

проекта е създаването на местна инициативна група (МИГ) „Еленско-Златаришки Балкан” със собствена стратегия за местно развитие. По своята същност и структура МИГ-ът е НПО с управленска форма на публично-частно партньорство, чийто Управителен съвет е съставен от представители на местните власти, частния и неправителствения сектор. Заедно те формулират политики и предприемат съответните действия, обезпечени с финансови ресурси по ПРСР, ос 4, за развитие на територията на МИГ-а – общини Елена и Златарица. Въпреки успешното приключване на проекта групата на общинските служители е поставила оценка **0.74** за постигнатите резултати от дейността. Представители на групата на широката общественост споделиха, че проектът се е реализирал с активното участие на голяма част от населението на общината, с което той изпълнява своята цел - придобиване на умения и постигане на обществена активност по въпросите за местно развитие на базата на подхода ЛИДЕР.

Ниска е и активността сред местните МСП в привличането на средства от ЕС за технологична модернизация и подобряване на своя бизнес като цяло. Едва две предприятия от общината са бенефициенти по ОП „Развитие на конкурентноспособността” в периода 2007-2011 г. Това са "Елваис" ООД с проект за въвеждане на СУК съгласно ISO 9001:2000 на обща стойност от 25 150 лв. и "РЕМЕЛ" АД с проект за повишаване на своята конкурентноспособност чрез предоставяне на консултантски услуги и инвестиционна подкрепа на обща стойност 601 953 лв.

Средната оценка от изпълнението на мярка „Създаване на благоприятна бизнес среда за привличане на инвестиции и осигуряване на заетост на населението чрез изграждане на нов общински пазар”, поставена от широката общественост е 1, а общинските служители с по-самокритично отношение оценяват нейния ефект с **0.56**.

2.1 Мярка: Приоритетно развитие на туристическия бизнес и услугите

Изпълнението на мярката се подкрепя от 18 дейности със сравнително ограничен обхват, включващ: изграждане на нова и облагородяване на съществуваща туристическа инфраструктура, маркетинг, човешки ресурси, стратегическо управление. Това, което прави впечатление е, че сферата на услугите, вкл. създаване и управление на интегрирани (включващи КИН) туристически продукти, видимо отсъстват в стратегическата рамка на ОПР при наличие на отлични природни и антропогенни фактори за тяхното развитие. Планираната общинска стратегия за развитие на туризма в общината за периода 2010-2013г. съществува в работен вариант, но така и не се приема. Тя е важен документ, който следва да се базира на основните фактори, определящи устойчивото развитие на туризма в един район, а именно:

- Туристическите ресурси на района и тяхното правилно използване по начин, позволяващ създаването на конкурентно предимство;
- Търсенето на туристически услуги в резултат на специални мотиви, които насърчават туристите да пътуват;
- Социално-професионалните групи и други фактори, които участват в процеса на създаване на туристически продукти и са отговорни за управлението на туризма;
- Стандартите за развитие на туризма в рамките на определена област, които играят важна роля в развитието на отделни елементи и услуги;
- Туроператорите, които са заинтересовани от търсенето на туристически услуги;
- Политиката за туризъм, както е формулирана и се прилага

Въпреки недостатъчно добре формулирания стратегически фокус на мярката, в периода 2009-2011 г. са се случили няколко ключови събития, които имат отношение и роля в развитието на туристическия потенциал на община Елена.

- От 2005 г. насам, община Елена и МСТ ежегодно организират и провеждат Контактна туристическа борса „Ваканция четири сезона в Еленския балкан”. Гости са туроператори и медии. Кореспондира с дейност 1.2.13. *Провеждане на контактна туристическа борса „Ваканция 4 сезона”*.

- За първи път през 2010 г. община Елена взе участие в традиционното туристическо изложение в Букурещ в най-големия панаирен център „Ромекспо” – частично кореспондира с дейност 1.2.18. *Комуникационни кампании за подобряване на осведомеността относно природното и културното наследство и приноса на туризма към развитието, разпространението на подходяща информация сред туристическия бизнес, организиране на туристически форуми...*

- През 2011 г. за четвърта поредна година община Елена, Българска федерация по мотоциклетизъм и Общински клуб по мотоциклетни спортове – Елена провеждат кръг от Републиканския шампионат по мотокрос- „GRAND PRIX ELENA 2011” на възстановения мотополигон край града – частично кореспондира с дейност 1.2.6. *Реконструкция и обновяване на туристическите обекти;* няма друга планирана дейност, на която шампионатът по мотокрос да отговаря.

На територията на общината традиционно се провеждат и много събития, свързани с популяризирането на КИИ и други отличителни ресурси (напр. местни специалитети). Развитието на културата, фолклора и занаятите обаче не са категорично заявени като местна политика в съществуващата стратегическа рамка на плана; не са представени нито в отделен приоритет, нито в отделна мярка (както е в областната стратегия); дори в коментиранията мярка отсъстват дейности с целенасочено въздействие върху тяхното развитие и подкрепа. Единствено дейности 1.2.11. *Възстановяване сградата на бившето начално училище за културно-исторически информационен център и градска художествена галерия* и 1.2.16. *Реконструкция и обновяване/ремонт на обществени сгради с историческо и културно и религиозно значение и подобряване на околните пространства, включително вертикална планировка* загатват за включване на КИИ в общата стратегическа концепция за туристическо развитие.

От друга страна, тези събития формират многообразен и привлекателен културен календар, който включва фолклорни чествания, празници и фестивали. Всички заедно те разкриват широк потенциал за *обвързване на културните дейности с туристическата индустрия в общината* (планирана дейност в областната стратегия). Ето някои от традиционните и нововъзникнали събития:

- **Празник на Еленския балкан** - той включва провеждане на туристически поход и колокрос от село Мийковци, през хижа „Чумерна”, до връх „Чумерна”, забавни игри и състезания, събор на самодейните състави от клубовете на пенсионера;

- **Празник на град Елена (21 май)** – „Свети равноапостоли Константин и Елена”. Организират се изложби, концерти, футболни срещи между ветерани, конкурс “Царица Елена”, детски празници, директни излъчвания по програма „Хоризонт” на БНР;

- **Поход-поклонение до Къпиновския манастир** - отслужва се молебен и водосвет за здраве и благополучие на еленчани. Освещава се и се раздава курбан;

- **„Бягането” в Елена** - всяка година населението се покланя пред подвига и внушителните паметници на загиналите при село Марян и западния край на града с шествие, останало в историческата памет на еленчани като „Бягането”;

- **Неювски събор** - на 1 май всяка година се провежда възстановеният традиционен събор на Неювската поляна с богата концертна програма;
- **Молловите дни** - през 2011 г. Регионалната колегия на Българския лекарски съюз във В. Търново, областната управа и община Елена за първи път провеждат Молловите дни. Те носят името на основоположника на здравеопазването у нас д-р Димитър Моллов. Идеята е Дните да станат традиционни за лекарската колегия.

През 2009 г. община Елена стартира едногодишен проект **„Подкрепа за устойчиво развитие на туризма в Община Елена чрез обмен на най-добри практики за интеграция на културното и природно наследство”**, финансиран по ОП „Регионално развитие” на стойност 235, 016.00 лв. Проектът се осъществява в сътрудничество с партньори от община Монтефалко, Италия и от неправителствения сектор – Италианска Търговска Камара – България. Целта на проекта е трансфер на добри практики и акумулирането на опит от страна на община Елена за устойчиво развитие на туризма, съобразен със специфичното земеделско, културно и природно наследство на региона. Измежду постигнатите резултати са: изготвени доклади с кокренти стратегии и планове за действия, маркетингов план и анализ на съществуващата ситуация, бази данни с потенциални партньори, природни и културни ресурси, екологосъобразни политики, доклади и модели на оферти в 4те приоритетни области: природен и културен туризъм, местни продукти и зелено училище. Целесъобразно ще е продуцираните аналитични и стратегически документи по този проект да формират фокуса и базата за действие в областта на туризма и КИН в следващия ОПР. В голяма степен резултатите от проекта могат да се съотнесат към дейност *1.2.17. Дейности, подпомагащи развитието на регионални продукти и пазарната информация, като инвентаризация и оценка на туристическите ресурси, средства и услуги, регионален маркетинг и изследвания на влиянието, регионални проучвания на посетителите*. Но очевидната липса на осведоменост за резултатите от проекта сред общинските служители генерира средна оценка **0.59** за постигнат ефект от нейното изпълнение.

Към същата дейност може да се приобщи и друг продукт, който обаче е създаден и приет във време преди началото на старта на ОПР. Това е действащата **Стратегия за развитие на регионална политика за управление на културното наследство - Обща политика регион Елена – Котел в областта на културно-историческото наследство (КИН) за периода 2007-2013 г.** Документът сам по себе си представлява своеобразна инвентаризация на културно-исторически обекти на териториите на двете общини, като едновременно с това акцентира върху липсата на структура за създаване, поддържане, популяризиране на един общ продукт „Елена- Котел”.

Отсъствието на взаимовръзка между планирани в ОПР дейности за развитие на туризма и реално случващите се събития от този характер предопределят и слабите оценки на местните граждани в постигането на резултати от изпълнението на мярка 1.2. Друг фактор, с негативно влияние върху оценката, е и липсата на обвързаност на културните дейности, които на практика липсват в стратегическата рамка, с туристическата индустрия в общината.

10 са дейностите в сферата *изграждане на нова и облагородяване на съществуваща туристическа инфраструктура*, чийто първоначално постигнати резултати са оценени от представителите на общинска администрация с **0.94**. С най-висока оценка (**1.64**) е дейност *1.2.3. Изработване и поставяне на информационни табели/табла за културно исторически и туристически обекти*, следвана от дейност *1.2.4. Развитие на*

системата от туристически маршрути (1.59). Две дейности са с еднаква, най-ниска оценка (0.26) на постигане на очакван ефект - 1.2.5. Изграждане на туристически лифт с.Мийковци – х."Чумерна" и 1.2.11. Възстановяване сградата на бившето начално училище за културно-исторически информационен център и градска художествена галерия.

В сферата маркетинг на туризма общинските служители изразиха сравнителна удовлетвореност от постигнатото и поставиха оценка 1.26 за резултатите от изпълнението на 6 релевантни дейности. Най-високо е оценена стратегически, а не практически формулираната дейност 1.2.7 Рекламно обслужване на туризма – с 1.88, следвана от дейност 1.2.14.Обновяване интернет - страницата на общината с актуална информация за туристическото предлагане – със средна оценка 1.66

Областите човешки ресурси и стратегическо управление са представени с по една дейност 1.2.8. Подпомагане и повишаване квалификацията на кадрите, заети в туризма (средна оценка 1) и 1.2.9. Разработване на стратегия за развитие на туризма в общината за периода 2010-2013г (средна оценка 0.44), която по-скоро резултат от съществуването на работен вариант на стратегия, който така и не се приема на Общински съвет.

Средната обща оценка, която общинските служители поставят на постигнатите резултати от изпълнението на мярка 1.2 Приоритетно развитие на туристическия бизнес и услугите е 1.02. Сходна преценка за постигнат ефект имат и представителите на широката общественост – 1. И двете групи респонденти отчитат своеобразно подобрене в туристическото обслужване на територията на общината, но единодушно се обединяват около необходимостта за продължаваща активна и целенасочена подкрепа за развитие на сектора. И мнения на анкетиранияте разкриват положителни нагласи по отношение на туристическото предлагане. Според респонденти на въпросниците има наченки на развитие на база идентичност на района и обединяване на отделните предприемачи с цел допълняемост на услугите. В анкетните карти са отразени и становища, че за развитие на туризма в община Елена може да се говори предимно от гледна точка на увеличена леглова база (както и статистическите данни показват това), но не и като културно развитие.

Мярка 1.3: Създаване на условия за екологично селско стопанство, на базата на благоприятните природо - географски дадености и традиции

Анализът в предходния раздел разкрива благоприятна тенденция за развитие на екологично селско стопанство, но планираните в ОПР дейности за подкрепа отново не са практически насочени, а по-скоро посочват подотраслите, подходящи за развитие на местен екологичен агросектор, оценени като такива и в предходния раздел. При положение че селското стопанство е един от структуроопределящите сектори на местната икономика на община Елена и има подходящи ресурси за специфицирането му в определени отрасли, присъствието му в ОПР се свежда до една мярка, подкрепена от следните две дейности:

- 1.3.1. Подпомагане развитието на билкопроизводството и отглеждането на етерично-маслени култури – със средна оценка 0.50, поставена от участниците от общинска администрация в съответната фокус група;

- 1.3.2. Подпомагане развитието на овощарството, отглеждането на трайни насаждения, пчеларството и животновъдството – със средна оценка 0.71, поставена от същата целева група.

Дефинираните индикатори в ОПР за проследяване динамиката на развитие на екологичното селско стопанство на територията на общината са обем на площите и брой пчелни пошери и изградени ферми за животни, без обаче да са поставени базови стойности. В предходния раздел статистически данни на ОС „Земеделие” разкриха леко увеличение на площта на овощни градини. През 2009 г. от 2937 дка техният размер нараства до 3036 дка през 2011 г. Нараства и броят на пчелните семейства – от 2974 през 2009 г. на 3600 през 2011 г. С 62 намалява обаче броя на животновъдните стопанства за същия период от време.

Общинските служители поставят оценка **0.60** за постигане на резултатите на мярката, които така или иначе не са дефинирани, докато местните предприемачи се обединиха около обща средна оценка **1**.

Общата оценка от изпълнението на приоритет 1 на ОПР в периода 2007-2011 г. придобива следното графичното изображение:

Таблица 9

Оценка на постигнатите резултати по приоритет 1

Приоритет 1	Мярка	Средна оценка общински служители	Средна оценка широка общественост
ПОВИШАВАНЕ КОНКУРЕНТНОСПОСОБНОСТТА НА МЕСТНАТА ИКОНОМИКА	1.1. Създаване на благоприятна бизнес среда за привличане на инвестиции и осигуряване на заетост на населението чрез изграждане на нов общински пазар	0.56	1
	1.2. Приоритетно развитие на туристическия бизнес и услугите	1.02	1
	1.3. Създаване на условия за екологично селско стопанство, на базата на благоприятните природо - географски дадености и традиции	0.60	1
	ОБЩА ОЦЕНКА НА ПРИОРИТЕТА	0.73	1

Както таблицата илюстрира общата оценка на гражданите на община Елена за колективните (местна власт, предприемачи, граждани) действия по повишаване конкурентноспособността на местната икономика е незадоволителна. Това, което характеризира приоритетът е наличие по-скоро на фрагментарни акценти, отколкото на единна стратегическа визия за местно икономическо развитие. Създава се впечатление за дистанция между планирана, потенциална и реална местна икономическа активност, с което се подценява иначе ключовата роля на приоритета в подобряване стопанския профил на общината. В доказано устойчивата връзка *околна среда-туризъм-култура* не е открит потенциал за стимулиране на нейното развитие. Отсъстват мерки и дейности за насърчаване на хранително-вкусовата промишленост, а това е традиционен преработващ промишлен отрасъл, който с наличните ресурси на територията може успешно да се постигне затваряне на технологичния цикъл и добавяне на стойност.

Препоръчително е, тези аспекти от местната икономика да залегнат по-детайлно в стратегическата рамка на следващия ОПР за периода 2013-2020 г.

Приоритет 2: Създаване на благоприятна социална среда, възможности за духовно развитие и подобряване качеството на живота на гражданите на община Елена.

2.1 Мярка: Подобряване и развитие на социалната среда в общината.

2.2 Мярка: Духовно и културно развитие.

Изпълнението на първата мярка се подкрепя от 22 дейности, като не малка част от тях нямат отношение към социалната среда в общината. Например:

2.1.9. Оптимизиране на общинския автопарк;

2.1.10. Изграждане или рехабилитация и оборудване на инсталации/мощности за производство на топлинна и/или електрическа енергия за общински сгради от възобновяеми енергийни източници;

2.1.11. Създаване или подобряване на центрове, предоставящи услуги, свързани с използването на информационни и комуникационни технологии – не е уточнено за какви услуги става въпрос.

Три други дейности са насочени към подобряване на образователната среда – въвеждане на ИКТ в училищата, повишаване на квалификацията на учителите и разширяване на извънкласните и извънучилищни форми на обучение. Обвързването на социалната с образователната среда е нецелесъобразно, тъй като целите, политиките и голяма част от ресурсите за развитие на двете сфери са съдържателно различни и се управляват от различни административни нива – образованието е централизирана дейност, докато социалните услуги в голяма степен са местна компетентност. Постартегически коректно е двете области да се разпределят в различни мерки, за да може развитието на всяка да се планира съобразно нейните специфики.

Обхватът на останалите 16 социално-ориентирани дейности покрива областите „инфраструктура” и „услуги”, с целеви групи възрастни, етнически малцинства и хора с увреждания, докато децата и младежите в риск не се разглеждат като самостоятелна група с необходимост от специфична подкрепа за въздействие, а бегло се споменават. В същото време местната власт извършва значителни подобрения в социалната среда на общината, като част от тях засягат и децата, разглеждайки ги като обща целева група. Към 2011 г. на територията на общината функционират 3 социални институции (домът в с. Илаков рът, Дневен център за деца и младежи с увреждания и Хоспис). Предоставят се следните 8 вида социални услуги, като всички са с почти запълнен капацитет:

- 1) Защитено жилище за възрастни хора с умствено изоставане. Настаяват се лица навършили 18 години, които се нуждаят от подкрепа за социална интеграция и професионална реализация при прехода към самостоятелен живот;
- 2) Дом за деца и младежи с умствена изостаналост;
- 3) Дневен център за деца и младежи с увреждания;
- 4) Личен асистент;
- 5) Социален асистент;
- 6) Домашен помощник;
- 7) Домашен социален патронаж;
- 8) Хоспис

В периода 2007 г. до 2011 г. общинска администрация е изпълнила няколко **ключови проекта**, измежду които:

- Подобряване качеството на живот на хората с ментални увреждания – изграждане на Дневен център за деца с ментални увреждания – гр. Елена. Целта на проекта, финансиран по програма ФАР на стойност 190 151 евро е да социализира децата с умствени увреждания от ДДМУИ – с. Илаков рът чрез извеждането им в Дневен център в гр. Елена;
- "Деинституционализация посредством предоставяне на услуги в общността за рискови групи - Защитено жилище за възрастни хора с умствена изостаналост - с. Илаков рът". Проектът е финансиран с 88 145 евро по програма ФАР. По проекта се изгражда и оборудва защитено жилище в село Илаков рът, където към момента на неговото изпълнение се настаняват 8 обитатели, изведени от ДДМУИ;
- „Изграждане, организация и предоставяне на услугата „Напълно функциониращ хоспис” в гр. Елена”. Отново програма ФАР е донор на финансовата помощ по този проект, която възлиза в размер на 162 461 евро. Изграденият хоспис по проекта обслужва общините Елена и Златарица, които обособяват общ регион с изключително разпокъсани, малки населени места, а основната част от населението са самотни, възрастни хора с медицински проблеми;
- Грижа в семейна среда за независим и достоен живот на лица и деца с увреждания и самотноживеещи хора – услуги „Социален асистент” и „Домашен помощник”. Проектът се финансира с 105 396 лв. по ОП "Развитие на човешките ресурси" (ОПРЧР) и има за цел да усъвършенства и подобри услугите „Социален асистент” и „Домашен помощник” на територията за хора, нуждаещи се от постоянно обслужване в ежедневието си;

В процес на подготовка за стартиране са още няколко нови услуги, както следва:

- ⇒ **Дом за стари хора** без възможности за грижа в семейна среда в с. Тодювци. През настоящата 2012 г. е планирано да приключи ремонта на сградата и предоставянето на услугата да започне през 2013 г.;
- ⇒ **Център „За по-добро детство”**, създаден в рамките на едноимен проект, финансиран със 775 163 лв. по ОПРЧР. Центърът ще предоставя комплекс от услуги с мобилна работа за ранно детско развитие и превенция на уврежданията на деца от 0 до 7 г. от рискови групи, формиране и развиване на родителски умения, здравна консултация за деца, семейно консултиране и подкрепа, подготовка за родителстване, интеграция на деца в детска ясла, детски градини и предучилищни класове. Стартът на услугата е планиран за 2012 г.;
- ⇒ **Дневен център за възрастни хора в гр. Елена** – старт 2013 г.;
- ⇒ **Център за обществена подкрепа** – старт 2013 г.;
- ⇒ **Център за социална рехабилитация и интеграция** – старт 2014 г.;
- ⇒ **Център за настаняване от семеен тип** за деца с интелектуални затруднения и деца, лишени от родителска грижа. Начало на предоставяне на услугите – 2013-2014 г.;

Част от услугите се разработват в рамките на проект *„И аз имам семейство”*, национален проект на АСП, финансиран по ОПРЧР, който е насочен към създаване и развитие на приемната грижа. Едновременно с това, общината изпълнява и проект *„Алтернативи”*, отново финансиран по ОПРЧР на стойност 95 612 лв. Проектът цели качествено предоставяне на услугата „Личен асистент”, с оглед напълно и гъвкаво задоволяване на потребности на клиентите.

Очевидна е високата активност и ангажираност на местната власт в осигуряването на съвременна социална среда за уязвими групи хора. На практика услугите, които се

предоставят и такива, които предстоят да се предоставят, са насочени към ключови целеви групи – от възрастни хора през деца в риск, до такива с увреждания. Единствената група от хора, които са извън социални и образователни интервенции на територията в рамките на ОПР, целящи подобряване на техния жизнен статус, са младежите без увреждания, но с риск от агресивно и асоциално поведение, както и такива без рискови фактори в тяхното развитие. Община Елена има приета и действаща **Общинска стратегия за развитие на социалните услуги (2011-2015)**, в която са планирани две мерки от дейности, насочени към младежите. Едната е **мярка 1.1.5. Програми за превенция на рисково поведение при деца и младежи** в рамките на която се планира работа по образователни програми и кампании в училищата за превенция на рисково поведение (агресия, насилие, отклоняващо се поведение, рисково поведение на деца и младежи); провеждане на здравна и социална просвета против зависимостите, лекции и дискусии в часа на класа, организиране на хепънинги, междуучилищни прояви и инициативи на общинско ниво. Втората мярка е **3.3.2. Услуги за реинтеграция на лица със зависимости и проблемно поведение**. Тези услуги имат за цел да свържат младежите и лицата от уязвимите групи с подходящи социални, образователни, здравни, информационно-консултантски и други дейности в зависимост от техните нужди и проблеми.

Възможности за оползотворяване на свободното време и развитие на заложби на деца и младежи са планирани в следващата мярка *Духовно и културно развитие*, макар че има по-голямо отношение към социалния и образователен контекст. Частично такива възможности се осигуряват от читалищата на територията на общината, но са необходими допълнителни усилия за включване на младежите в полезни и устойчиви инициативи с дълготраен ефект и върху младежката заетост, така че да се създадат условия за задържане на младите на територията. Отсъствието на център за младежи е проблем, който всички участници във фокус групите, както и интервюирани лица определят като приоритетен за разрешаване.

Както се спомена по-горе, дейностите, свързани с подобряване на **образователната среда** в община Елена са три и се разглеждат в контекста на социалните услуги. На територията на общината има 5 училища – 1 СОУ в гр. Елена, 1 НУ в гр. Елена и 3 ОУ в селата Майско, Константин и Беброво с преобладаващо население от малцинствените групи. Училищата участват в различни национални програми на МОН за подобряване на училищната среда, като например: „Училището – територия на учениците”, „Оптимизация на училищната мрежа”, „Чаша топло мляко и закуска”, „ИКТ в училище” и др. В периода 2008-2009 г. СОУ „Иван Момчилов”, гр. Елена изпълнява проект *„Училищна дърворезбарска работилница”*, финансиран по ОПРЧР, на който партньор е община Елена. По проекта се обучават деца в специално оборудвана работилница. Стойността на проекта е 22 000 лв. В процес на изпълнение е и проект на община Елена *„Пътят на единението в Еленско”*, който има за цел да подобри достъпа до образование и насърчаване на активното участие в образователния процес на деца и ученици от етническите малцинства на територията на община Елена и повишаване на социалната им интеграция.

На територията на община Елена се намира набиращото все по-голяма популярност **частно английско училище на Вили Чушкова в с. Мийковци**, известно също така и под наименованието „Вилиленд”. Функциониращо под формата на детско екоселище то разполага със спални места за 100 човека, 10 учителя, учебни стаи, столова, спортна зала с маси за тенис, басейн, спортни площадки, като и изградено индианско селище

като елемент от цялостното обучение по английски език. То включва освен обичайните учебни занимания, а също и: туристически обиколки, дискотека, излети и пикници в природата, обучения по ваене на глина и много други. Училището разполага с доктор, денонощна охрана, воден спасител и планински водач. Налице са всички предпоставки за създаване на взаимноизгодно партньорство между училището и местната власт в преследването на общи маркетингови цели, макар и с различен фокус – училището привлича обучаеми, а общината - туристи.

Друга сфера, която попада в обхвата на мярката е **здравеопазването**. Резултатите от изпълнението на *дейност 2.1.7. Подобряване условията и качеството на услугите в здравните заведения* се осигуряват от общинската болница „МБАЛ „Д-р Димитър Моллов – Елена“ ЕООД. От 2005 г. болницата неизменно работи на загуба с изключение е 2007 г., през която е извършена продажба на материални активи на дружеството. Регистрира се тенденция към свиване на болничната дейност, която започва от 2010 г. Преобладаващата част от преминалите болни през последните две години са през физиотерапевтичното отделение, което е по-скоро помощно, отколкото отделение за същинска болнична помощ. Дружеството от края на 2009 г. е във фактическа, макар и необявена несъстоятелност, която във всеки един момент може да се превърне в юридическа. В контекста на продължаващия хаос в здравната реформа и в контраст с постигнатия значителен напредък в оптимизацията на социалната и образователната среда, здравеопазването на територията на общината остава проблематично. Аналогична оценка за неговото състояние дават и участниците във фокус групата на широката общественост – те поставят обща оценка **2** за постигнатите резултати от изпълнението на мярката с категоричното условие, че здравеопазването излиза извън обхвата на оценка.

Общинските служители поставят по-критични оценки за извършените дейности по мярката. С най-високи показатели за изпълнимост е дейността *„Осигуряване на добра жизнена среда в клубовете на пенсионерите“* – **1.88**, следвана от *изграждането на Защитено жилище* – **1.71**, *„Подобряване жизнената среда в детските заведения и училищата* - **1.32**, и *„Подобряване качеството на грижи в специализираните институции за деца и възрастни...“* – **1.12**. Обратно – с най-ниски средни оценки са дейностите *„Предоставяне на възможности за огромяване на възрастни“* – **0.12**, *„Подкрепа за създаване на социални предприятия чрез предоставяне на стартов капитал...“*, както и две от нерелевантните за мярката дейности, отнасящи се до енергийна ефективност на общински сгради – **0.35** и създаване на центрове за предоставяне на услуги, свързани с ИКТ – **0.38**. **Общата средна оценка** на представителите на общинска администрация, участващи във фокус групата за постигнатите резултати от изпълнението на мярка **„Подобряване и развитие на социалната среда в общината“** е **0.81**, което е далече по-ниско от оценка **2**, поставена от широката общественост.

2.2 Мярка: Духовно и културно развитие.

Изпълнението на мярката се подкрепя от 5 дейности, които покриват сфери като: свободно време на младите, библиотечно и читалищно дело и КИН. В оценката на постигнатите резултати от изпълнението на мерките по приоритет 1 *„Повишаване конкурентноспособността на местната икономика“* се посочи отсъствието на културата като фактор за развитие на туризма, който ще донесе дивиденди и за предприятията от другите сектори. Понятието културен туризъм изцяло отсъства от стратегическата рамка на ОПР на община Елена, при положение че това е отрасъл с огромен потенциал

за развитие. От посочените 8 фактори в **Стратегическия план за развитието на културния туризъм в България**, които привличат туристите, община Елена покрива следните 7 от тях:

- 1) Наличие на културни и исторически обекти;
- 2) Представяне на занаяти и на други местни дейности;
- 3) Природни забележителности и характерни селски пейзажи;
- 4) Нови и добре организирани бази за провеждане на конгреси, конференции, събития и изложения;
- 5) ~~Балнеоложки центрове с минерална вода с различна температура и съдържание на соли и минерали;~~
- 6) Водни паркове, възможности за риболов и упражняване на водни спортове;
- 7) Развлечения, предлагани от дискотеки, нощни барове и т.н.
- 8) Възможност да се ловува.

Въпреки това изключително обстоятелство, визията за културно развитие в ОПР се обобщава в две дейности „*Обогатяване на културно-историческото наследство*” и „*Организиране на културни събития, фестивали, празници*”. Самата формулировка „обогатяване на наследството” е противоречива и не се използва в практиката, не фигурира и в горесцитирания стратегически план. В него КИН на територията на община Елена попада в **ЛоКуС 3** (туристически район): **Възрожденският град**, който обхваща района на Велико Търново и Пловдив, и е класифициран като район с потенциал да привлича по – значими туристически потоци. От гледна точка на община Елена сред градските забележителности, включени в подготвяните туристически маршрути по плана попадат къщата-музей на Иларион Макариополски, църквата “Свети Никола” и етнографския музей в града.

Към 2011 г. на територията на община Елена има 164 архитектурни паметници на културата, от които 7 са с национално значение, а останалите - с местно значение. Читалищната мрежа също не е малка – състои се от 18 читалища, 2 от които в гр. Елена, а останалите – в селата. Някои от читалищата поддържат съвременни танцови и вокални състави, клубове по интереси, както и театрална група (НЧ „Напредък-Елена-1863”). Тяхната материална база, обаче, се нуждае от съществени подобрения. Общината има приета Програма за развитие на читалищната дейност за 2011 г., в която са планирани инициативи с сферите библиотечна дейност, културно-масова дейност и художествено-творческа дейност. В гр. Елена съществува занаятчийски център, предлагащ обучение по дърворезба, тъкачество, рисуване на бяла керамика. Всички тези възможности за градивно оплътняване на свободното време на младежите са недостатъчни да задоволят техните потребности. Илюстрация на това е и ниската оценка (**0.41**) на служителите от общинската администрация за постигнатите резултати от дейност „*Създаване на условия за разнообразяване свободното време на младежите*”. Най-високо, с **1.24** те оценяват дейността, свързана с провеждането на културни събития (фестивали, празници и др.); част от тях са споменати в прегледа на резултатите от мярка „*Приоритетно развитие на туристическия бизнес и услугите*”, приоритет 1. Събитията са традиционни, като нови такива не са развити, с изключение на някои, които са възстановени – например Нюевския събор. Средната обща оценка на резултатите по мярката, поставена от общинските служители е **0.82** – показател за постигнато незадоволително духовно и културно развитие.

Аналогична е и преценката за степента на постигане на целите на мярката, макар и недефинирани, на представителите на местната общност – **1**, докато дейностите по

оптимизиране на социалната среда ги оцениха с 2, изключвайки здравеопазването. Участниците в тази фокус група изразиха разочарование от липсата на реставрирани паметници на територията на общината, пропускатки обновлението на еленския храм „Рождество на Пресвета Богородица” през 2010 г. Резултатите от дейност „Обогатяване на културно-историческото наследство” представителите на местната общност оцениха като отрицателни.

Дейности, свързани с духовното и културно развитие могат успешно да бъдат инициирани и изпълнени от структури на гражданското общество, но неправителственият сектор е пореден отрасъл, чието развитие не попада в стратегическата рамка на ОПР на община Елена. С изключение на Туристическо дружество „ЧУМЕРНА 1901”, Джудо клуб „ИПОН – 87” и Местен съвет по туризъм, няма други НПО, които да представляват „третата власт” на територията. Препоръчително е дейности, свързани с развитието на гражданския сектор да бъдат планирани в следващия ОПР 2013-2020 и в други сфери, различни от туризъм и спорт.

Общата оценка на постигнатите резултати от изпълнението на дейности по приоритет 2 се илюстрира от следната таблица:

Таблица 10

Оценка на постигнатите резултати по приоритет 2

Приоритет 2	Мярка	Средна оценка общински служители	Средна оценка широка общественост
Създаване на благоприятна социална среда, възможности за духовно развитие и подобряване качеството на живот на гражданите на община Елена	2.1. Подобряване и развитие на социалната среда в общината	0.81	2
	2.2. Духовно и културно развитие	0.82	1
	ОБЩА СРЕДНА ОЦЕНКА НА ПРИОРИТЕТА	0.82	1.50

Приоритетът съдържа компонент „качество на живот”, но в таблицата от индикатори на ОПР не е посочен такъв/ива, които да измерят неговия обхват и степен на подобрене. Концепцията за качество на живот е съвкупност от много фактори и критерии, като един от тях безспорно е състоянието на техническата инфраструктура и достъпност.

Приоритет 3: Рехабилитация и доизграждане на техническата инфраструктура

3.1 Мярка: Развитие на пътната инфраструктура

3.2. Мярка: Развитие на водопреносната инфраструктура

3.3. Мярка: Развитие на канализационната инфраструктура

3.4. Мярка: Изработване на общ устройствен план, подробни устройствени планове и др. планове

3.5. Мярка: Подобряване състоянието на уличното осветление в общината

3.6. Мярка: Поддръжка и рехабилитация на системата на местното кабелно радио

3.7. Мярка: Цифровизация на телефонната мрежа

3.8. Мярка: Благоустрояване на гробищните паркове

3.9. Мярка: Създаване на общински платени паркинги

3.10. Мярка: Строителство/реконструкция/модернизация на пречиствателни станции за питейни води

3.11. Мярка: Подкрепа за общинските ИКТ инфраструктурни проекти

Степента и достъпността на инфраструктурната изграденост на дадена територия са предпоставка за икономическия растеж и подобряване на жизнената среда. На практика, приоритетът покрива почти всички ключови подотрасли на техническата инфраструктура с изключение на транспортния и енергийния. Мерките от 3.1 до 3.3 са детайлизирани в дейности (списък на обекти, подлежащи на рехабилитация), останалите – не.

3.1 Мярка: Развитие на пътната инфраструктура

Със своето специфично географско разположение, състоянието на пътната инфраструктура в община Елена е и ще продължава да бъде предизвикателство пред местната и централната власти. Общината попада в категорията ниска изградена пътна мрежа; липсват автомагистрала и пътища от първи клас. Според Закона за пътищата от март 2000 година на нейна територия има само пътищата от втори и трети клас с дължина 81,4 километра., а местните пътища са 312,2 километра. Главната транспортна артерия, която минава край град Елена е второкласен път II-53 „Поликрайще-Сливен”. Тя свързва общината на север с главния железопътен възел в Централна Северна България- Горна Оряховица и с областния център Велико Търново. От нея се отделя път III-533, който свързва Елена с общинските центрове Антоново и Омуртаг от област Търговище. Втората косвена връзка на общинския с областния център е път III-551 „Дебелец-Плаково-Средни колиби-Елена”.

Като най-приоритетен проект в сферата на пътната инфраструктура всички участници във фокус групите и допълнително интервюирани местни предприемачи единодушно отбелязват реконструирането на пътя Елена-Твърдица, който според тях би дал допълнителен тласък за икономически растеж. Проходът, който минава през Балкана, свързва област Велико Търново с област Сливен и осигурява пряка и бърза връзка до магистрала Тракия. Не е рехабилитиран от 1984 г. и е неизползваем. На последното заседание на Министерски съвет за 2011 г. бе решено да се планират 10 млн. лв за ремонт на пътя Елена – Твърдица в националния бюджет за 2012 година.

През 2011 г. по ОП „Регионално развитие” стартира рехабилитацията на пътищата Дебелец – Плаково – Елена и Елена – Сливен. В рамките на периода, обхващаш междинната оценка на ОПР постоянно са извършвани ремонтни дейности на пътната мрежа, при наличие на средства за това, чиито необходим размер далеч надхвърля разполагаемия. Най-често ремонтът на пътищата представлява запълване на дупки. И двете целеви групи, участващи в дискусиите за оценка на постигнатите резултати от изпълнението на ОПР оценяват усилията на местната власт в подобряване качеството на пътната мрежа като незадоволителни. Общинските служители поставят оценка **0.55**. Групата с представители на широката общественост постави обща оценка на приоритета в размер на **1**.

3.2. Мярка: Развитие на водопреносната инфраструктура

По данни на НСИ за 2008 г. и на областната стратегия за развитие делът на водоснабденото население на територията на община Елена е най-нисък – 94,5% въпреки че общината, заедно със Златарица, е най-богата на водни ресурси в областта.

Делът на централно водоснабдените населени места също е най-малък - 46%. Често се налагат ограничения във водоползването, тъй като се наблюдава рязко покачване на консумацията през лятото (питейната вода се ползва за напояване) и затова се прилагат принудителни ограничения във водоподаването, с цел ограничаване на разхищенията. Основният водоизточник в общината е язовир „Йовковци”, управляван от ВиК „Йовковци” ООД, от който се водоснабдяват повече от 25 населени места- градовете Велико Търново, Горна Оряховица, Лясковец, Стражица, Златарица, Елена, Дряново и други. Към язовира има действаща пречиствателна станция за питейни води ПСПВ “Йовковци ”, която с проектен капацитет 2500 л/сек. ПСПВ е въведена в експлоатация през 1980 г., като е изграден само първият етап с 50% мощност от предвидената.

През 2009 г. община Елена има одобрена и стартирала *Техническа помощ за детайлно разработване на инфраструктурно предложение „Доизграждане на ВиК мрежата и пречистване на водите на гр. Елена”*, чийто проект се финансира от ОП „Опазване на околната среда” с бюджет 650 920 лв. Целта е да се подготви качествен и пълен инвестиционен проект за доизграждане на ВиК мрежата и пречистване на водите на гр. Елена.

Безспорно, действия по посока разширяване на водопреносната мрежа са повече от необходими, но постигнатото в тази посока в периода 2007-2011 е оценено от общинските служители с едва **0.61**, въпреки че годишните отчети от изпълнението на инвестиционните програми за капиталовите разходи разкриват не малко извършени ВиК инвестиции на територията. В периода 2007-2011 г. те са в размер на 1 321 202 лв.

3.3. Мярка: Развитие на канализационната инфраструктура

Състоянието на канализационната мрежа е аналогично с това на водопреносната. Стартирало е изграждането на главен канализационен колектор и ПСОВ - гр. Елена, като до момента са инвестирани 6 208 829 лв. През настоящата 2012 г. общината ще кандидатства за довършването на колектора и за цялостен инженеринг на пречиствателната станция. В по-големите села канализацията е изградена частично, а в някои такава въобще липсва и се използват септични ями. Оценка на общинските служители за постигнати резултати – **0.66**.

Във фокуса на някои от останалите мерки отново се наблюдава известно препокриване. Така например мярка *Строителство/реконструкция/модернизация на пречиствателни станции за питейни води* се дублира с горекоментиранията мярка 3.3. Планирани са и нецелъсообразни мерки като например *мярка 3.9: Създаване на общински платени паркинги*. За малък град като Елена, който цели привличане на туристи, подобна мярка би имала обратен ефект. Дори структурата на местните приходи не би се променила в значителна степен.

Прави впечатление, че отсъстват мерки/дейности, свързани с облагородяването на населените места, а такива инициативи, съгласно годишните отчети от капиталовите програми общината е изпълнявала ежегодно в периода 2007-2011 г. В същото време има и стартирал проект с наименование „*Обновяване и развитие на населените места в община Елена*” - *рехабилитация на обществени зелени площи – паркове и градини, детски площадки и съоръженията към тях, в т.ч. доставка на съоръжения*”, финансиран с 1 142 632 лв. по ПРСР. Целта на проекта е да се подобри облика и средата на живот, както и да се разширят възможностите за спорт в четири населени места в община Елена. Отново се подкрепя становището на екипа, извършващ

междиннат оценка, че съществува дистанция между стратегическо планиране и практическа реализация на дейности, породена или от неразбиране на ползите от стратегическото планиране или от подценяване на неговата роля и функции в процесите за местно развитие. Това създава и впечатление за фрагментарна и, лишена от последователни и предсказуеми действия, работа на местната власт по посока подобряване качеството на живот.

Все пак налице са и единодушно признати от двете целеви групи положителни и адекватни на плана резултати. Повечето от тях са в сферата на подобряване състоянието на уличното осветление. По отношение на телефонната мрежа и съобщителната инфраструктура телефонната плътност в община Елена остава една от най-ниските за областта - близо 44 тел.п./100 д. (по данни на областната стратегия). Една от причините за тази информационна изолация се дължи на голямата разпокъсаност на населените места. Нейното преодоляване изисква прилагането на нови технологии и приобщаването им към центровете, предлагащи услуги от по-високо качество, които все още не са изградени. Участници във фокус групите споделиха, че и общинският радиовъзел няма 100% покритие на територията на общината.

Общата оценка на постигнатите резултати от изпълнението на дейности по приоритет 3 се илюстрира от следната таблица:

Таблица 11

Оценка на постигнатите резултати по приоритет 3

Приоритет 3	Мярка	Средна оценка общински служители	Средна оценка широка общественост
РЕХАБИЛИТАЦИЯ И ДИЗИГРАЖДАНЕ НА ТЕХНИЧЕСКАТА ИНФРАСТРУКТУРА	3.1. Развитие на пътната инфраструктура	0.55	
	3.2. Развитие на водопреносната инфраструктура	0.61	
	3.3. Развитие на канализационната инфраструктура	0.66	
	3.4. Изработване на общ устройствен план, подробни устройствени планове и др. планове.	0.21	
	3.5. Подобряване състоянието на уличното осветление в общината.	1.47	
	3.6. Поддръжка и рехабилитация на системата на местното кабелно радио.	0.51	
	3.7. Цифровизация на телефонната мрежа.	1.12	
	3.8. Благоустройство на гробищните паркове.	0.76	
	3.9. Създаване на общински платени паркинги.	0.09	
	3.10. Строителство/реконструкция/модернизация на пречиствателни станции за питейни води.	0.24	
	3.11. Подкрепа за общинските ИКТ инфраструктурни проекти	0.53	
СРЕДНА ОБЩА ОЦЕНКА		0.61	1

Приоритет 4: Опазване на околната среда и съхраняване на екологичното равновесие

Мярка 4.1. Подобряване състоянието на речните корита

Мярка 4.2. Закриване на нерегламентирани сметища в общината.

Мярка 4.3. Закриване и рекултивация на депо за ТБО в гр. Елена.

Мярка 4.4. Участие в изграждане на регионално депо за ТБО.

Мярка 4.5. Възлагане на дейности по проучване на баланса и мониторинг на водите на територията на общината.

Мярка 4.6. Разделно събиране на отпадъци от опаковки.

Мярка 4.7. Разработване и актуализиране на плановете за управление на защитени територии и на плановете за управление на защитените зони от НАТУРА 2000

Мярка 4.8. Дейности, свързани с опазване и възстановяване на биологичното разнообразие, като разработване на плановете за действие за всички застрашени видове.

Мярка 4.9. Дейности, целящи смекчаване на влиянието на климатичните промени върху биологичното разнообразие – например финансиране на изследователски проекти, насочени към изпробване на нов метод на управление, който ще подпомага опазването на биоразнообразието и околната среда.

Мярка 4.10. Разработване/преглед и актуализация на регионални/ общински плановете за управление на отпадъците

Мярка 4.11. Почистване на площите пострадали от горски пожари, ветровали или насекоми.

Мярка 4.12. Закупуване на подходящо оборудване, като:

-оборудване за сеч като харвестъри, процесори, моторни триони;

-извозна техника, като сортиментни извозвачи, трактори, въжени линии."

Мярка 4.13. Изработване на лесоустройствени проекти, плановете и програми за недържавни гори.

Мярка 4.14. Отгледни сечи в млади (под 40 годишна възраст) иглолистни и широколистни гори.

Като типичен полу-планински и планински район, община Елена притежава многообразни природни ресурси, чиято умерена експлоатация, опазване и съхранение изисква подходяща стратегия и план за действие. Мерките от приоритета, отнасящ се до опазване на околната среда, са формулирани по-скоро като дейности – характерна слабост на действащия ОПР. Покриват ключови за територията компоненти на околната среда – води, земи/почви и защитени територии, включително и дейности по управление на отпадъците. Прегледът на постигнатите резултати, там където има информация, от изпълнението на мерките ще се направи общо за приоритета, а непосредствено след това ще се приложи таблицата с оценки на работата по мерките, поставени от фокус групите на общинските служители и широката общественост.

По отношение на **водите** са планирани две мерки „Възлагане на дейности по проучване на баланса и мониторинг на водите на територията на общината” и „Подобряване състоянието на речните корита”. Представителите на групата на общинските служители отчетоха нулеви резултати относно мониторинга на водите.

Голяма част от обхвата на инициативите за управление на **земите и почвите** се заема от горските ресурси и дейностите, свързани с тяхното опазване. На територията на общината функционират две държавни лесничейства (ДЛ): ДЛ „Елена” и ДЛ „Буйновци”, които се намират съответно в град Елена и в село Буйновци. За изпълнението на мярката „Почистване на площите пострадали от горски пожари, ветровали или насекоми” и двете ДЛ могат да кандидатстват по мярката 226 на ПРСР за финансова помощ, която е в размер на 100%, но до момента те не са се възползвали от тази възможност. За мерки „Закупуване на оборудване за сеч и извозна техника” и „Отгледни сечи в млади (под 40 годишна възраст) иглолистни и широколистни гори” община Елена е потенциален бенефициент по мярката 122 на ПРСР, но не е търсена

възможност за това. Има възложени лесоустройствени проекти за нуждите и на двете лесничейства.

Информацията за резултатите от изпълнението на мерките, отнасящи се **защитените територии** е оскъдна. Няма разработени планове за тяхното управление, както и такива за застрашените видове (мярка 4.8) – вероятно се има предвид застрашени животински видове. Защитените територии по Закона за защитените територии (ЗЗТ) на територията на община Елена са 5, от които: 1 резерват („Бяла крава”), 2 поддържани резервата („Савчов чаир” и „Хайдушки чукар”), 1 природна забележителност („Водопада” на р. Мийковска) и 1 защитена местност („Слона”). По Закона за биологичното разнообразие с решение на Министерски съвет от 2007 г. се определя една защитена зона по Натура 2000 - р. Златаришка река. Не са известни и предприети дейности, свързани с опазване и възстановяване на биологичното разнообразие (мерка 4.8 и 4.9).

Най-много постигнати резултати по този приоритет се отчитат в сферата **управление на отпадъците**. Общината има действаща Програма за управление на отпадъците 2011-2015 г. (мярка 4.10). По мнение на общинските служители, участващи във фокус групата нерагламентираните сметища са закрити (мярка 4.2), но в годишните доклади, за периода 2007-2011 г., от изпълнението на капиталовите програми не са отчетени разходи в това направление. Община Елена е една от шестте общини-членки на сдружение “За чисти селища” заедно с Велико Търново, Горна Оряховица, Лясковец, Златарица, и Стражица, чиято цел е изграждане на Регионално депо за твърди битови отпадъци. Предвидено е да бъдат изградени минимум две клетки за депониране на отпадъци с общ капацитет 840 000 куб.м, както и разполагането на сепарираща и компостираща инсталации. С реализирането на инвестиционното предложение се цели да се приведе управлението на отпадъците от шестте общини в съответствие с националното и с европейското законодателства.

Общата оценка на постигнатите резултати от изпълнението на мерките по приоритет 4 се илюстрира от следната таблица:

Таблица 12

Оценка на постигнатите резултати по приоритет 4

Приоритет 4	Мярка	Средна оценка общински служители	Средна оценка широка общественост
ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА И СЪХРАНЯВАНЕ НА ЕКОЛОГИЧНОТО РАВНОВЕСИЕ	4.1. Подобряване състоянието на речните корита	0.65	
	4.2. Закриване на нерегламентирани сметища в общината.	0.64	
	4.3. Закриване и рекултивация на депо за ТБО в гр. Елена.	0.37	
	4.4. Участие в изграждане на регионално депо за ТБО.	0.81	
	4.5. Възлагане на дейности по проучване на баланса и мониторинг на водите на територията на общината.	0.26	
	4.6.Разделно събиране на отпадъци от опаковки.	0.38	
	4.7. Разработване и актуализиране на плановете за управление на защитени територии и на плановете за управление на защитените зони от НАТУРА 2000	0.76	
	4.8. Дейности, свързани с опазване и възстановяване на биологичното разнообразие,	0.15	

	като разработване на планове за действие за всички застрашени видове.		
	4.9. Дейности, целящи смекчаване на влиянието на климатичните промени върху биологичното разнообразие	0.06	
	4.10. Разработване/преглед и актуализация на регионални/ общински планове за управление на отпадъците	1.05	
	4.11. Почистване на площите пострадали от горски пожари, ветровали или насекоми.	0.88	
	4.12. Закупуване на подходящо оборудване, като: -оборудване за сеч като харвестъри, процесори, моторни триони; -извозна техника, като сортиментни извозвачи, трактори, въжени линии.	0.56	
	4.13. Изработване на лесоустройствени проекти, планове и програми за недържавни гори.	0.85	
	4.14. Отгледни сечи в млади (под 40 годишна възраст) иглолистни и широколистни гори.	0.59	
	СРЕДНА ОБЩА ОЦЕНКА	0.57	1

Приоритет 5: Административен капацитет и партньорство

Мярка 5.1: Укрепване административния капацитет на общината

Мярка 5.2 Партньорства за развитие на сътрудничества с други общини

Приоритетът съответства в известна спетен на приоритетна цел 6 „Институционална среда” в първоначалния вариант на Стратегията за развитие на област Велико Търново 2007-2013, но в актуализираната ѝ версия за периода 2011-2013 г. отпада. Повишаването на административния капацитет на служителите от общинска администрация е предпоставка не само за успешното изпълнение на ОПР, но и за формулирането и реализацията на политики за местно развитие и подобряне качеството на живот. Инициативи в посока повишаване капацитета на общинските служители и подобряване работата на местната администрация обаче не са се осъществили. Това се подкрепя и от ниските оценки, на групата на общинските служители за изпълнението на мярката, които формират обща средна оценка в размер на **0.42**. В същото време, представителите на широката общественост поставят оценка **2**, с условието, че всички планирани дейности са добре разписани политики без обаче конкретни стъпки за тяхната реализация. Сравнително високата, външна за администрацията, оценка все пак е показател за постигнато удовлетворително ниво на взаимоотношенията *доставчик-клиент* при предоставянето на публични услуги.

Изпълнението на първата мярка се подкрепя от 11 дейности, чийто обхват отново е свръхамбициозен и нерелевантен на разполагаемото време за реализация. Планирани се дейности като въвеждане на модерни техники за организационно развитие, вкл. Обща рамка за оценка (CAF), антикорупционни правила, разработване на планове за ПЧП, секторни обучения, въвеждане на електронни услуги и др. Общината не е извършвала дейности в посока стартиране на електронно обслужване. Като резултати от дейност „Създаване на информационна система за оценка на ефективността на управленските процеси” може да се отчетат въведените интегрирана система за управление (ИСУ), съобразена с изискванията на стандартите: ISO 9001:2000 „Системи за управление на качеството“; ISO 14001:2004 „Система за управление на околната среда“ и спецификация OHSAS 18001:2002 „Системи за здравословни и безопасни

условия на труд“. Въпреки това средната оценката на общинските служители за постигнатите резултати по тази дейност е изключително ниска – **0.35**. Този контраст между оценката на постигнати резултати и фактическите резултати е показател за сравнително ниска степен на информираност и публичност относно работата по изпълнението на ОПР. На въпроса **Запознати ли сте с отчети, доклади и справки във връзка с изпълнението на ОПР** от анкетната карта 64% от респодентите, работещи в общинска администрация отговарят негативно, а други 21% споделят, че няма достатъчно такива документи. Такива документи действително не се подготвят, а те са нормативно изискуеми по ЗРР и Правилника за неговото прилагане.

Мярка 5.2 Партньорства за развитие на сътрудничества с други общини

Три са дейностите, чието изпълнение се очаква да подобри междуобщинското сътрудничество, като обаче нито една от трите не посочва сфери на такова – показател за отсъствие на визия за партньорство между местни власти.

Дейност 5.2.1. Разпространение на информация и кампании за повишаване на информираността на населението

Дейност 5.2.2. Обучения, семинари, конференции, пътувания с учебна цел, туининг проекти, съвместни срещи, включващи и социално-икономическите партньори (университети, НПО, бизнес сдружения, синдикани и т.н.) нови и интегрирани електронни услуги.

Дейност 5.2.3. Разработване на портали/виртуални мрежи за обмен на най-добри практики, интернет-базирани средства и електронни бази данни за споделен обмен на най-добрите практики и тенденции в развитието.

Община Елена е член на РСО “Централна Стара планина” и РСО “Янтра”. Граничи с шест общини от пет области: с община Златарица и община В. Търново от Великотърновска област; с община Антоново от област Търговище; с общини Сливен и Твърдица от Сливенска област и с община Гурково от Старозагорска област. Традиционно, общината поддържа добри контакти с община Златарица, като заедно създават МИГ „Еленско-Златаришки Балкан” по ПРСР със собствена стратегия за местно развитие. Заедно с общини Велико Търново, Горна Оряховица, Лясковец, Златарица и Стражица създават сдружение “За чисти селища”, чиято цел е изграждане на Регионално депо за твърди битови отпадъци. С несъседната община Котел я свързва сходно културно-историческо развитие, което се материализира в Стратегия за развитие на регионалната политика за управление на културното наследство – Обща политика (ОП на регион Елена-Котел) в областта на културно-историческото наследство за периода 2007-2013 г. Същата област поражда и дългогодишна дружба между градовете Елена, Дряново, Котел, Трявна, Твърдица и Гурково, която се чества с общ празник под девиза „Балканът пее и разказва”. Първият празник се организира в Елена на Неювската поляна на 20 и 21 юни 1974 година.

Горепосочените дейности и примерите за междуобщинско партньорство разкриват липса на взаимовръзка между тях. Отново е налице пример за отбелязаната вече дистанция между стратегическо планиране и практическа реализация на дейности от ОПР на община Елена.

Отсъстват мерки и инициативи за стимулиране на партньорството с неправителствения сектор и гражданско участие в управлението и развитието на общината и за създаване на условия за достъп до информацията, касаеща местното самоуправление и правата и

задълженията на гражданите. Препоръчително подобни инициативи да се зложат в актуализирания документ на ОПР за периода 2012-2013 г.

Таблица 13

Оценка на постигнатите резултати по приоритет 5

Приоритет 5	Мярка	Средна оценка общински служители	Средна оценка широка общественост
АДМИНИСТРАТИ ВЕН КАПАЦИТЕТ И ПАРТНЬОРСТВА	5.1 Укрепване административния капацитет на общината	0.42	
	5.2 Партньорства за развитие на сътрудничества с други общини	0.61	
	СРЕДНА ОБЩА ОЦЕНКА ЗА ПРИОРИТЕТА	0.52	2

Обобщените субективни оценки на двете фокус групи формират следната агрегирана оценъчна картина за постигнатите резултати от изпълнението на ОПР на община Елена за периода 2007-2011 г.:

Таблица 14

Обща оценка на постигнатите резултати

ПРИОРИТЕТ	СРЕДНА ОБЩА ОЦЕНКА
1. Повишаване конкурентноспособността на местната икономика	0.86
2. Създаване на благоприятна социална среда, възможности за духовно развитие и подобряване качеството на живота на гражданите в община Елена	1.16
3. Рехабилитация и доизграждане на техническата инфраструктура	0.81
4. Опазване на околната среда и съхраняване на екологичното равновесие	0.79
5. Административен капацитет и партньорства	1.26
СРЕДНА ОБЩА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПР	0.97

7. Оценка на степента на постигане на съответните цели

Една от особеностите на ОПР на община Елена за периода 2007-2013 г. е отсъствието на дефинирани цели в неговата стратегическа рамка. Това показва, че не са спазени приложимите към момента на неговото разписване Методически указания за разработване на общински планове за развитие, макар че в ОПР на Елена е декларирано такова съответствие. Въпреки липсата на стратегически цели, някои от мерките и дори дейностите, подкрепящи изпълнението на мерките са формулирани като цели, например мерките от приоритет 1. Едновременно с това, други мерки биват дефинирани като дейности. Всичко това превръща, така или иначе многообхватната стратегическа рамка на ОПР (5 приоритета, 32 мерки, 92 дейности), в некохерентен и нефокусиран инструмент за местно развитие, чийто очаквани резултати от неговото изпълнение са също неясни и противоречиви. Подобна особеност и характеристика на

плана неминуемо води и до критични оценки за степента на постигнатите резултати на ниво мярка, каквито предходният раздел илюстрира.

По-агрегирана картина за ефекта от изпълнението на ОПР разкриват данните от проведеното, паралелно с фокус групите, анкетно проучване на територията на община Елена. Направено е сред 30 представители на местната общност и 14 служители, работещи в общинска администрация. То не е представително, като извадката от респонденти е случайна и непреднамерена. Осъществи се под формата на теренно изследване по метода на прякото и доброволно анкетно допитване. Целта на проучването е да се регистрират индивидуални и независими оценки за ефекта от реализацията на ОПР на територията на общината за периода 2007-2011 г. За постигането на целта се изготвиха 2 анкетни карти – една за респонденти от общинска администрация (Приложение 1) и една за представители на широката общественост (Приложение 2). И двете карти съдържат комбинация от отворени и затворени въпроси. Разликите между двете се обосновават с релевантността на въпросите.

Най-общо, въпросите от анкетната карта на общинските служители могат да се групират в следните групи:

1. *Въпроси, отнасящи се до съответствие на плана с други документи, политики и местни потребности;*
2. *Въпроси, отнасящи се до практическата реализация на плана;*
3. *Въпроси, отнасящи се до осигуряване на информация, публичност и взаимодействие със заинтересовани страни в изпълнението на плана.*

Същите групи обобщават и въпросите от анкетната карта на местната общност, с изключение на въпросите, отнасящи се до съответствието на плана с други документи и политики, като се запазва въпросът, който изследва адекватността на плана спрямо местните потребности.

По отношение на взаимовръзката на плана с други документи и политики за развитие повече от половината общински служители-респонденти (57%) считат, че нормативно изискуемото съответствие на ОПР с областната стратегия е *донякъде* спазено. Тоест, необходими са допълнителни стъпки към по-осезаема обвързаност между двата ключови документа за стратегическо планиране и регионално развитие.

Същият процент респонденти от групата на общинските служители (57%) оценяват съответствието на ОПР с нуждите и интересите на местната общност като *частично*, докато същата оценка се споделя от само 37% от местната общност, обект на анкетното проучване. Други 33% от широката общественост считат, че нивото на адекватност на плана спрямо местните потребности е ниско. Тази незадоволителна оценка се обяснява и с факта, че най-висок процент от тези респонденти (47%) признават, че са в малка степен запознати с действащия ОПР. Попитани *„Има ли приоритет/цел/мярка от стратегическата рамка на ОПР, които считате за неактуални спрямо потребностите на местните общности”* преобладаващ брой респонденти и от двете групи (63% местна общественост и 57% общински служители) отговарят, че не могат да преценят. Очевидна е необходимостта от въвеждането на широк консултативен подход в дефинирането на стратегическата рамка на следващия ОПР.

Ако анкетираният се затрудняват да отбележат неактуални сфери в ОПР, то голяма част от групата на широката общественост (53%) също намират трудности в посочването на

такива, в които е постигнат значителен напредък в развитието на общината за периода 2007-2011 г. Ето и резултатите по сфери и групи респонденти:

Таблица 15

Можете ли да посочите сфери на развитие, в които считате, че е постигнат значителен напредък в развитието на Община Елена за периода 2007-2011 г.?

Сфера	Общински служители	Широка общественост
Местна икономика, конкурентноспособност и заетост	7%	3%
Екологично селско стопанство	14%	7%
Пътна и/ или друга техническа инфраструктура	29%	10%
Социална среда	14%	3%
Опазване на околната среда, развитие на туризма и културата	50%	37%
Друга сфера		
Не мога да посоча такива сфери	21%	53%

Респондентите, посочили сфера „Опазване на околната среда, развитие на туризма и културата” уточняват в своите отговори, че единствено туризмът бележи положително развитие. Някои споделят мнението, че е налице обединяване на отделните предприемачи с цел допълняемост на услугите; други оценяват напредъка от гледна точка на увеличена леглова база, но не и като културно развитие. Насърчаването на туризма обаче не е приоритет в действащия ОПР, а сферата, оценена с най-положителен ефект е именно той. Това за пореден път подкрепя отбелязаното вече наличие на дистанция между планирана, потенциална и реална местна икономическа активност на територията на община Елена.

Никой от респондентите от групата на широката общественост не е посочил конкретен проект от изпълнението на ОПР, резултатите от който са се отразили благоприятно върху развитието на общината и качеството на живот. Само един анкетиран от общинските служители счита, че поддържането на актуална интернет страница на общината, в която са включени туристически обекти и събития привлича туристи и по този начин се генерира положителен ефект върху развитието на територията. Останалите общо 43 респонденти не могат да посочат конкретни стъпки, действия, проекти от ОПР с благоприятно влияние за територията и качеството на живот. Предходният раздел от настоящия доклад, обаче, разкрива значителен брой проекти, които общината е изпълнила в няколко сфери в периода 2007-2011 г. Следователно екипът, извършващ междинната оценка, счита че не липсват такива проекти, а отсъствието на информация за тях е причина за невъзможността да се посочат такива.

Що се отнася до отсъстващи в ОПР, но актуални на местните потребности сфери на развитие респонденти от двете групи посочват области като селско стопанство (ОПР ограничава неговия обхват до екологично селско стопанство), подобряване условията за отдих, спорт и развлечения на деца и младежи, разширяване спектъра от културни събития с цел привличане на повече туристи, осигуряване на работни места, рехабилитация на прохода Елена-Твърдица. Посочените сфери следва да намерят своето място ако не в актуализирания вариант на ОПР за периода 2012-2013, то в следващия изцяло нов план за развитие на община Елена 2013-2020.

По отношение на ефективността и ефикасността в изпълнението на ОПР отново доминират критични оценки. Преобладаващ брой респонденти и от двете групи (57% общински служители и 70% широка общественост) поставят незадоволителна оценка на местната власт, бизнеса и НПО за степента на привличане на средства от ЕС. Със същите субективни нагласи 43% от анкетираните общински служители и точно толкова процента респонденти от групата на широката общественост посочват, че като цяло ОПР не се взема предвид в общите процеси на развитие на територията на община Елена. Повечето от анкетираните общински служители отправят препоръки за по-ефективно и ефикасно изпълнение на плана между които:

- Актуализиране на ОПР поне веднъж годишно с оглед търсене на възможности за реализация на плана в някоя Оперативна програма;
- По-стриктно наблюдаване на мерките в развитието на община Елена;
- Ясни и точни приоритети, цели, дейности - реално изпълними и ресурсно обезпечени;
- Създаване на отдел в общината за разработване на проекти.

Степента на постигнато партньорство между заинтересовани страни на територията на общината и между съседни общини в рамките на ОПР се оценява от двете групи респонденти по различен начин. Половината от анкетираните общински служители считат, че партньорствата са създавани и поддържани в задоволителна степен, докато 53% от респондентите от другата група споделят противоположно мнение - незадоволително ниво на сътрудничество. В действителност, прегледът на реализирани събития и свързаните с тях разходи не разкриват извършени дейности в тази посока с изключение на нормативно изискуемото междуобщинско сътрудничество между общини Велико Търново, Горна Оряховица, Лясковец, Златарица и Стражица създавайки *сдружение "За чисти селища"*, чиято цел е изграждане на Регионално депо за твърди битови отпадъци. Отсъстват и инициативи за стимулиране на партньорството с неправителствения сектор и гражданско участие в управлението и развитието на общината и за създаване на условия за достъп до информацията, касаеща местното самоуправление и правата и задълженията на гражданите. Препоръчително е подобни инициативи да се заложат в актуализирания документ на ОПР за периода 2012-2013 г.

Отсъствието на редовна и изчерпателна публична информация за изпълнението на ОПР е една от причините за липсата на партньорски проекти и заинтересованост сред местното население и бизнеса. Преобладаващ брой анкетираните и от двете групи (64% общински служители и 40% широка общественост) споделят, че не са запознати с отчети, доклади и справки във връзка с изпълнението на ОПР. В действителност, задължителната система за наблюдение на ОПР (чл. 91 от Правилника за прилагане на ЗРР), от гледна точка на източници, начини и периодичност на събиране, обработка и анализиране на информация по изпълнението на плана, не е изградена. Дефинирани са първични индикатори в плана, които измерват степента на изпълнение на дейностите. Базовите стойности на тези индикатори обаче не са посочени, поради което е трудно да се проследи тяхната динамика и да се измери ефекта от реализираните проекти върху развитието на територията. Вторични индикатори (за въздействие), които измерват ефекта от дейностите и отразяват напредъка в постигането на целите на ОПР не са формулирани, вероятно като естествена последица от отсъствието на цели в стратегическата рамка на плана.

8. Оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси

Експертната оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси при изпълнението на ОПР на община Елена към края на 2011 г. се базира на аналитичния преглед и на обобщените резултати от изпълнените проекти и дейности в периода, обхванат от междинната оценка, финансирани със средства от бюджета на общината, структурните фондове на ЕС, ЕЗФРСР и други източници. Основен документ в основата на оценката на използваните ресурси е индикативната финансова таблица, която е част от ОПР. На базата на набраната и анализирана информация от годишните капиталови програми на община Елена, информацията от ИСУН и информацията от общинска администрация Елена е извършено съпоставяне с планираните финансови средства по съответните приоритети, залегнали в плана.

Оценка на изпълнението по отделни приоритети на ОПР (2007-2013)

Относителният дял на планираните средства по приоритети на ОПР на община Елена, 2007- 2013, показва концентрация на ресурси в един от неговите приоритети - Приоритет 3 „Рехабилитация и доизграждане на техническата инфраструктура” (П3), където са локирани повече от половината (53%) от общия ресурс за изпълнение на плана за целия период. С по нисък и относително близък дял са следващите три приоритета Приоритет 1 „Повишаване конкурентноспособността на местната икономика” (П1), Приоритет 2 „Създаване на благоприятна социална среда, възможности за духовно развитие и подобряване качеството на живота на гражданите на община Елена” (П2) и

Приоритет 4 „Опазване на околната среда и съхраняване на екологичното равновесие” (П4), съответно с 26%, 13% и 7%. С най-ниска относителна тежест е приоритет 5 „Административен капацитет и партньорства” (П5), за който са планирани по- малко от



1% от финансовия ресурс на ОПР. Към момента на извършване на междинната оценка (видно от графиката в ляво) се регистрира съответствие в голяма степен между планираната и реализираната структура за три от петте приоритета, а именно - П2, П3 и П5. Чувствително разминаване

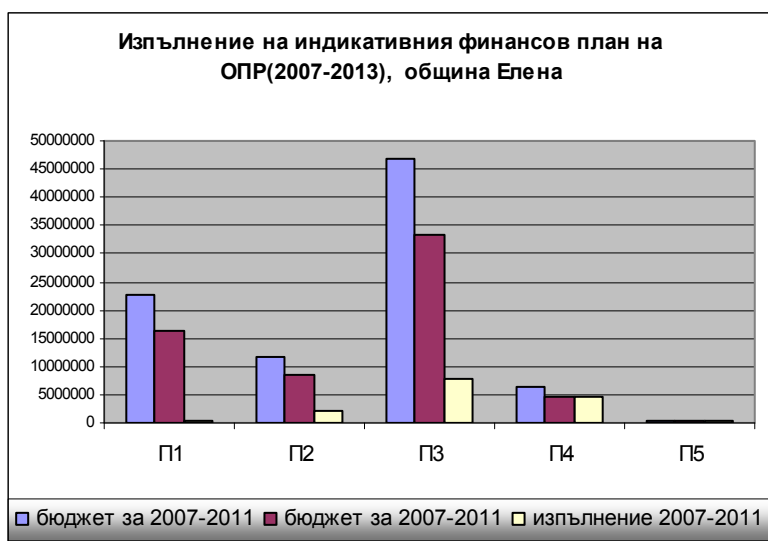
се регистрира за останалите два приоритета. При планирани 26% за П1 са насочени едва 2% от ресурса на плана за оценявания период, докато П4 е с няколкократно по-голям дял от планирания (30%). Това несъответствие в голяма степен отразява трудностите, породени от финансово икономическата криза започнала в края на първата половина на плановия период и от друга страна отразява изпълнението на поети ангажименти на страната в областта на опазване на околната среда, обезпечени с ресурс от структурните фондове на ЕС. Тази структурна картина в голяма степен илюстрира ниското ниво на стопанска активност на територията на общината.

Резултатите от оценката на изпълнението на мерките и дейностите по отделните приоритети е показана в следващата таблица.

Таблица 16

Индикативен размер на планираните средства по приоритети за целия период, периода 2007-2011 и % на изпълнение на инд.бюджет до 2011 г.

Приоритет	Индикативен бюджет за целия период (в лева)	Индикативен бюджет за 2007-2011	Изпълнение 2007 - 2011	% на изпълнение спрямо бюджета за целия период	% на изпълнение спрямо бюджета за оценявания период
Приоритет 1: Повишаване конкурентноспособността на местната икономика	22597000	16140714	258783	1.1%	1.6%
Приоритет 2: Създаване на благоприятна социална среда, възможности за духовно развитие и подобряване качеството на живота на гражданите на община Елена	11780000	8414286	2001638	17%	23.8%
Приоритет 3: Рехабилитация и доизграждане на техническата инфраструктура	46800000	33428571	7951025	17%	23.8%
Приоритет 4: Опазване на околната среда и съхраняване на екологичното равновесие	6425000	4589286	4463626	69%	97.3%
Приоритет 5: Административен капацитет и партньорства	405000	289286	195830	48%	67.7%
Общо за ОПР	88007000	62862143	14870902	17%	23.7%



Анализът (видно от таблицата и графиката) показва, че две години преди края на плановия период общото изпълнение на индикативния финансов план към ОПР е едва на една четвърт от планираното. В рамките на отделните приоритети се наблюдават значителни девиации. Най-голямо отклонение се регистрира в рамките на приоритет 1, където изпълнението е минимално (едва 1,6%). Приоритети 2 и

3 са изпълнени на близо една четвърт от планираните средства за оценявания период. Значително по-добри са показателите при приоритет 5 (67,7%), като изпълнението на приоритет 4 е максимално близо до планираното (97,3%).

Промяната в икономическата ситуация в страната и в глобален мащаб през оценявания период (2006- 2011) несъмнено повлиява и на икономическото развитие на община Елена. Очакванията за повишаването на равнището на заетост на икономически активното население, равнището на доходите и като цяло повишаване на качеството на живот и привлекателност на общината не се оправдават в голяма степен (резултати от проведените анкетни проучвания и фокус групи в общината). От една страна, това се дължи на по-слабата инвестиционна активност на бизнеса поради проблемите предизвикани от глобалната финансово-икономическа криза, но от друга страна характерът и структурата на местната икономика не може да доведе до постигане на очакваните резултати.

По наше мнение, очакванията на местната общност частично могат да се постигнат при привличане на нови и с ново качество външни за територията инвестиции при отчитане на местния ресурсен потенциал и опазване и съхраняване на природното и културно богатство на територията.

Източници за финансиране на ОПР

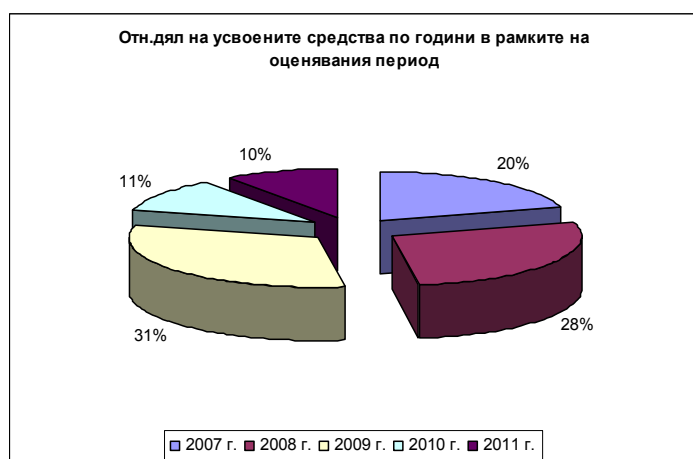


Основен инструмент за изпълнението на ОПР и програмата за неговата реализация е общинският бюджет. В рамките на капиталовите програми на общината за съответната година се осигуряват ресурсите за финансиране на публичните интервенции, които са голяма част от планираните в рамките на четири от приоритетите на ОПР. Мащабът и ограничената местна данъчна база на общината я правят силно зависима от трансферите от

националното правителство. Субсидията от централния бюджет осигурява повече от половината (57%) от усвоените финансови ресурси за периода. Други източници (в т.ч.структурни фондове) и външни помощи осигуряват една трета от ресурсите за финансиране на инициативите включени в ОПР. Собствените средства на общината са едва 6% от всички средства за оценявания период.

Инвестиционната активност през годините обект на оценка показва вариации, които за отделни години са съществени. През 2007, 2008 и 2008 година размерът на средствата за финансиране на дейности и инициативи, включени в ОПР,

нараства значително, като през 2009 г. са осигурени почти една трета (31%) от средствата за периода на оценка (2007-2011). През 2010 и 2011 г. се регистрира чувствително намаляване на



публичните средства за финансиране изпълнението на ОПР и те достигат до 10 % през 2011г.

Прегледът и анализът на прогнозирания финансов ресурс за изпълнението на ОПР до края на програмния период, показва че при неговото разработване вероятно е бил приет оптимистичен сценарий, както за развитието на територията, така и за възможността, местната власт да изгради или да привлече капацитет за изпълнение на мащабна инвестиционна програма. По наше мнение този сценарий не е напълно реалистичен и следва да се оптимизира на база на вече установените дефицити на капацитет и средства за съ-финансиране, както на местно, така и на национално ниво при усвояването на средствата от ЕС. Трябва да се отчете и понижената атрактивност на страната ни, в частност община Елена, при привличането на инвестиции, като резултат от сгромолясането на пазара на недвижими имоти и ограничения достъп до финансиране.

Съобразявайки се с настъпилите икономически промени, както и отчитайки трудностите пред усвояването на средствата от фондовете на ЕС, можем да приемем, че ефективността и ефикасността на вложените ресурси при изпълнението на ОПР на община Елена е сравнително висока, особено и на фона на относително ниския им абсолютен размер.

В заключение трябва да отбележим слабата активност на бизнеса на територията в т.ч. земеделски стопани в привличането и усвояването на средства от структурните фондове на ЕС, които са именно за подкрепа на по-слабо развити и необлагодетелствани райони. Тази ниска активност отчетливо рефлектира и в по-слабото изпълнение на приоритет 1 от ОПР на община Елена.

9. Изводи и препоръки за актуализация на ОПР

Един от водещите изводи, които се налагат от извършената междинна оценка на изпълнението на ОПР за периода 2007-2010 г. се отнася до структурата на неговата стратегическа рамка. От методическа гледна точка ОПР представлява средносрочен стратегически инструмент за определяне местното развитие от съществуващо към бъдещо състояние на базата на съгласуване между потенциал, потребности, цели и ресурси. Сега действащия ОПР обаче не представя подобна взаимовръзка. Стратегическата рамка на плана не е съставена в съответствие с методологическите изисквания – отсъстват цели, а дефинираните индикатори за отчитане напредъка по изпълнението на плана повтарят формулировките на мерките и са без базови стойности, което възпрепятства проследяването на динамиката на постигнати резултати.

Действащата стратегическа рамка на ОПР на община Елена е твърде детайлна, амбициозна и нереалистична – конструирана е от 5 приоритета, 32 мерки, 92 дейности. Въпреки липсата на стратегически цели, някои от мерките и дори дейностите, подкрепящи изпълнението на мерките са формулирани като цели. Едновременно с това, други мерки биват дефинирани като отделни проекти, а не съвкупност от такива. Всичко това превръща, така или иначе многообхватната стратегическа рамка на ОПР, в некохерентен и нефокусиран инструмент за местно развитие, с широка дистанция между стратегическо планиране и практическа реализация. Преобладават фрагментарни акценти, отколкото единна стратегическа визия за местно икономическо

развитие. Подобни особености на плана, вкл. и обстоятелството, че той е разработен през 2008 г. и приет в края на 2010 г., което е в противоречие с разпоредбите на чл. 37. (1) от Правилника за прилагане на ЗРР, неминуемо води до критични оценки за постигнатите резултати от неговото изпълнение в периода 2007-2011 г., като действителният период на реализация е реално една година – 2011 г. Представители на местната общност, които взеха участие във фокус групите, оценяват изпълнението на плана за разглеждания период с 1.30, с което потвърждават за извършени дейности, но не в посочения срок и без да са налице всички очаквани резултати. Оценка със същото съдържание, макар и с по-ниска, почти гранична стойност – 0.65 поставят общинските служители, участващи в съответната фокус група. Тя е резултат от по-самокритична преценка за извършени дейности и постигнати резултати, но факт е, че дори представителите на местната власт не са достатъчно информирани за реално изпълнените дейности на територията на общината. Отчетни документи и справки в публични бази данни показват не малка инициативност от страна на общината в подобряване качеството на живот на територията. Но основната причина за информационното затъмнение се дължи на нормативно изискуема, но неизградена система за наблюдение (източници, начини и периодичност на събиране, обработка и анализиране на информация) изпълнението на ОПР.

Друг недостатък на стратегическата рамка на ОПР на община Елена е позиционирането на туризма като съпътстваща икономическа дейност въпреки наличните ресурси и потенциал за неговото извеждане във водеща за социално-икономическо развитие на територията. Необходимо е да се отбележи, че развитието на туризма е отделна приоритетна цел в актуализираната областна стратегия на Велико Търново.

Налице е противоположна състояние в привличането и усвояването на средства от структурните фондове на ЕС. Слабата активност на бизнеса на територията в т.ч. земеделски стопани в привличането на такива средства, които са именно за подкрепа на по-слабо развити и необлагодетелствани райони, се компенсира от сравнително високата активност на общинска администрация и постигнатите ефективност и ефикасност на вложените ресурси при изпълнението на ОПР, особено на фона на относително ниския им абсолютен размер.

Всички тези дефицити на ОПР на община Елена могат да създадат пречка пред общината за кандидатстване по международни програми и да налага необходимост от частични чести актуализации на плана, нагаждайки го всеки път към изискванията на конкретната финансираща схема. Следователно, има ясна потребност от актуализация на цялата стратегическа рамка на ОПР, така че да се превърне в адекватна и релевантна на местните потребности и ресурси платформа за интегрирано и устойчиво развитие на територията, като едновременно с това улеснява, а не възпрепятства достъпа на общината до външни финансови ресурси. Необходимостта от актуализация на плана е и законово регламентирана (Чл. 38. (1) от Правилника за прилагане на ЗРР), изискваща съответствие на ОПР с актуализирания документ за изпълнение на областната стратегия за развитие и следва да бъде базирана на резултатите от междинната оценка.

Общи насоки за актуализация на ОПР на община Елена за периода 2012-2013

1. Адаптиране на плана към изискванията на съществуващите правни норми и добри практики в областта на планирането;

2. Ясно дефиниране на силните и слабите страни на териториалната общност;
3. Редакция и преформулиране на визията за развитие на територията в посока яснота и по-голяма реалистичност;
4. Определяне на цели по всеки от приоритетите за развитие;
5. Изключване на мерките от ОПР и отнасянето им към Програмата за реализация на плана;
6. Разработване на Програма за реализацията на ОПР за остатъка от периода;
7. Оптимизиране на дейностите по мерките, съобразно редурсите и потенциала на територията за успешното им изпълнение.