



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие



Оперативна програма "Регионално развитие" 2007-2013

www.bgregion.eu

Инвестираме във Вашето бъдеще!

Проектът се финансира от Европейския фонд за регионално развитие и
от държавния бюджет на Република България



Окончателен доклад

„Осъществяване на оценка на въздействието на интервенциите по
Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007–2013 г. и на приноса им
за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС“



София, юни 2015 г.





Резюме

Оценката на въздействието на интервенциите по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. и на приноса им за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС се извърши съгласно договор РД-02-37-11/12.03.2014 г. между Министерството на регионалното развитие и благоустройството и „Екорис Саут Ййст Юроп“ ЕООД. Настоящият доклад представя дейностите и резултатите от оценката, която е извършена в периода март 2014-май 2015 г. Основните изводи на оценката са структурирани съгласно приложените критерии: въздействие, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост, както и извършените допълнителни оценки (въздействието върху административния капацитет, териториално въздействие, въздействие върху околната среда, прилагане на хоризонталните принципи и оценка на въздействието на комуникационния план). Следва да се има предвид, че над 300 договора по ОПРР 2007-2013 г. (от общо 1187) все още не са окончателно приключили, т.е. използваните данни в настоящата оценка не могат да бъдат разглеждани като окончателни от гледна точка на постигнатото по програмата.

Оценка на въздействието на програмата

Съгласно резултатите от **макроикономическия модел СИБИЛА**, изпълнението на политиките по ОПРР имат положителната роля за икономическото развитие на страната през програмния период. Оценките на нетното въздействие на ОПРР, показват към края на 2014 г., че акумулираният ефект от програмата върху реалния БВП на страната възлиза на 1.1%, като се очаква към края на 2015 г. той да достигне до 1.2% (реалният БВП към края на 2014 г. би бил с 1.1% по-нисък при отсъствие на разходени средства по ОПРР през целия програмен период). ОПРР оказва положително въздействие също върху частните инвестиции, правителствените инвестиции, частното потребление, правителственото потребление, износа, вноса, броя на заетите и средната работна заплата.

Анализът на въздействието на кризата показва, че макар ефектът да не е съвсем еднотипен по страни-членки и поднационални региони на ЕС, икономическата криза, настъпила след 2008 г. като цяло е довела до забавяне, а в някои случаи и до обръщане на тенденцията на сближаване между регионите в ЕС. Същевременно, обаче, при силно ограничени публични и частни инвестиции, наличните средства по СКФ, и конкретно по ОПРР, се превръщат в ключов приоритет за преодоляване на негативните ефекти от кризата, както в краткосрочен план, чрез създаване на търсене в икономиката, така и в дългосрочен план, чрез натрупване на производствени фактори като публична инфраструктура, човешки капитал и други.

Ценни резултати за анализа на териториалното въздействие даде прилагането на метода „разлика в разликите“. Основният извод от анализа е, че в общините, които са получили най-голяма подкрепа от ОПРР на глава от населението нивото на безработица е било с около 10 процентни пункта по-ниско в сравнение с общините, получили най-ниска подкрепа от ОПРР на глава от населението. По отношение на другия избран показател за въздействие, механичния прираст на населението, оцененият ефект от него също е положителен, но не е статистически значим.



Оценка на ефективността на програмата

Общото заключение, което може да бъде направено по отношение на ефективността на ОПРР 2007-2013 г. е, че въпреки забавянето при постигането на междинните целеви стойности, програмата се отличава с висока ефективност. В най-голяма степен това се отнася до интервенциите за устойчиво развитие на туризма (приоритетна ос 3) и местно развитие и сътрудничество (приоритетна ос 4). При интерпретирането на резултатите от оценката на ефективността, обаче, следва да се имат предвид и идентифицираните проблеми в индикаторите, включително в залагането на целеви стойности.

Проблеми с индикаторите по ОПРР 2007-2013 г., тяхното залагане и отчитане

При извършването на оценката бяха идентифицирани три основни проблема по отношение на индикаторите на ОПРР 2007-2013 г.: проблеми в програмирането (на програмата и/или на схемите); проблеми свързани с липсата на насоки/наръчник на индикаторите; проблеми, свързани с липсата на ясни инструкции по отношение на индикаторите в Насоките/Изискванията за кандидатстване.

Проблемите, свързани със залагането на целеви стойности, се изразяват в: ниски целеви стойности за някои индикатори (напр. индикатор „Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“); висока целеви стойности на индикатор „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“; несвоевременно актуализиране на целевата стойност на индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“; и използване на различни методологии за изчисляване на целевата стойност и за отчитането на постигането ѝ – индикатор „Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“.

Оценка на ефикасността на програмата

От гледна точка на договорените средства, финансовият напредък на ОПРР може да се смята за добър, тъй като вече са договорени над 3% повече от предвидените по програмата средства. Финансовото изпълнение по ОПРР 2007-2013 г. е приблизително равно на процента на изплатените средства по СКФ към края на декември 2014 г. за България, който е 76.48%, като по този показател вариацията в изпълнението между отделните оперативни програми вече е много малка. Средният процент на платените средства спрямо договорените средства по ОПРР (към края на 2014 г.) е 77%, което е аргумент в подкрепа на наддоговарянето по програмата.

Един от изводите на анализа на разходите на единица продукт / резултат е, че разходите за подобряване на един обект на здравна и културна инфраструктура са по-високи в сравнение с тези в образованието и социалните дейности, съответно поради по-специфичните изисквания за здравната инфраструктура и дейности, необходими по реставрацията на културни обекти. Сравнително по-ниската ефективност и ефикасност на интервенциите в здравеопазване и културна инфраструктура трябва да се имат предвид при дизайна на интервенциите в следващия програмен период по отношение на залагането на целеви стойности и при предвиждането на бюджети на процедурите.

Оценка на полезността на програмата



Може да бъде направено заключение, че инвестициите в образователна инфраструктура, енергийна ефективност, деинституционализация, културна инфраструктура, пътна инфраструктура и туристическа инфраструктура са с висока полезност и спомагат за преодоляване на идентифицираните нужди.

Не толкова висока е полезността по отношение на идентифицираната нужда от развитие на производството на електроенергия от ВЕИ, като на практика много малък брой бенефициенти отчитат индикатора. С оглед на разгледаните сериозни нужди и цел преди реализирането на самото строителство на междусистемната газова връзка полезността на извършените дейности по ОПРР не може да бъде оценена високо. Полезността на дейностите по ОПРР е намалена от факта, че заложената стойност на индикатора „Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“ все още не е постигната.

Оценка на устойчивостта на програмата

Анализът на **устойчивостта** показва, че дизайнът на интервенциите по ОПРР на практика гарантира институционална устойчивост, тъй като самите бенефициенти на оперативната програма (например централни и общински власти) се отличават с висока устойчивост. На база на проведените посещения на място може да бъде направено общото заключение, че бенефициентите са предприели необходимите действия за осигуряване на устойчивост на резултатите от интервенциите.

Оценка на териториалното въздействие

Териториалното разпределение на интервенциите, разгледано по отношение на видовете общини, групирани съгласно стратегията на програмата (агломерационни ареали, неагломерационни ареали) ясно показва, че основният ресурс на програмата е концентриран в общини, които попадат в агломерационни ареали. Данните за разпределението на договорените средства показват, че инвестициите по ОПРР извън агломерационните ареали на практика са ограничени до образователна инфраструктура (включително енергийна ефективност), здравна инфраструктура, превенция на риска и туристическа инфраструктура. Както може да се очаква, при всеки от типовете интервенции размерът на помощта по ОПРР е значително по-голям за общините в агломерационните ареали, отколкото за общините извън тях. Като най-фокусирани могат да се отличат инвестициите в интегриран градски транспорт, които се извършват в столицата и 6-те най-големи града. Също така инвестициите в културна инфраструктура са насочени най-вече към столичния агломерационен ареал (44%), което също не е изненадващо предвид това, че е естествено столицата да бъде водещ център на културния живот. Като се има предвид характерът на пътната инфраструктура, преминаваща през територията на няколко общини, очаквано най-голям дял на тези инвестициите по ОПРР в този сектор представляват проекти изпълнявани на територията на няколко общини.

ОПРР 2007-2013 г. не е в пълно съответствие с логиката на Националната концепция за пространствено развитие (2013-2025), но с оглед на различните периоди, към които са насочени тези стратегически документи това не е изненадващо. Редица по-малки градове вече са получили подкрепа и са реализирали основни капиталови инвестиции в периода 2007-2013 г. В този смисъл, вниманието през програмен период 2014 – 2020



може допълнително да бъде фокусирано върху градовете от нива 1-4 съгласно Националната концепция за пространствено развитие.

Анализът на териториалното разпределение на ефикасността потвърждава очаквания извод, че по-ефикасни са тези интервенции, до чиито резултати имат достъп по-голям брой хора. Това се потвърждава от наблюдаваната сравнително по-висока ефикасност на инвестициите в образователна инфраструктура и градска среда в по-големите градове.

Оценка на въздействието върху административния капацитет

Извършената оценка установи, че интервенциите по приоритетна ос „Техническа помощ“ имат положително въздействие върху изграждането и укрепването на административния капацитет както на УО, така на бенефициентите на програмата. Най-голямо влияние върху административния капацитет на служителите на УО и на бенефициентите оказват осигуряването на средства за стимулиране на служителите и осигуряването на модерна материално-техническа база.

Интервенциите на приоритет „Техническа помощ“ са насочени към осигуряване на ефективно работеща структура на УО, която да гарантира правилното и пълноценно управление на програмата. Също така е осигурен необходимият брой експерти, за да бъде постигната ефективност при изпълнение на служебните задължения, както и да се спазват изискванията на националното и европейско законодателство свързано с разделение на функции, принцип на четирите очи, предварителен и последващ контрол. Въпреки това, проведените интервюта, както и резултатите от онлайн въпросника сочат, че са необходими допълнителни човешки ресурси с цел намаляване на настоящата натовареност на служителите. При настоящата организация на работата, структурата на ГД ПРР е адекватна на задачите и отговорностите, които има като УО.

Приблизително 8% от контракуваните средства по приоритетна ос „Техническа помощ“ са предвидени за финансиране на интервенции свързани с повишаване на квалификацията на служителите на УО и на бенефициентите на програмата. В повечето случаи проведените обучения са удовлетворили нуждите от знания и квалификация. Основните препоръки по отношение на обученията за програмен период 2014-2020 г. са: осигуряване на възможност всички служители да посетят планираните обучения в годишните планове; предвиждане на по-таргетираны обучения и обмяна на практически опит; както и обучения по „меки умения“ (например работа в екип).

При изпълнението на ОПРР 2007-2013 УО е положил усилия за намаляване на административната тежест към бенефициентите, но според бенефициентите следва да се направят още стъпки в тази насока. Основните препоръки в това отношение са по отношение на: избягване на честата смяна на правила и указания в процеса на изпълнение на проектите, както и електронизация на подаването и отчитането на проекти.

Оценка на въздействието върху околната среда

Въздействието от интервенциите по ОПРР 2007-2013 г. върху околната среда като цяло е положително. При анализа не са установени нови или отрицателни въздействия,



различни от оценените в ЕО на ОПРР 2007–2013 или от тези оценени в Първия тригодишен доклад.

По отношение мерките за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятно въздействие върху околната среда – анализът показва, че актуализираните мерки се изпълняват, което гарантира отсъствие на отрицателен ефект.

Голяма част от индикаторите за наблюдение и контрол са заложили в схемите за предоставяне на подкрепа и това в известна степен е осигурило отчитането им и докладването им от страна на бенефициентите, но в същото време някои от индикаторите не са заложили в схемите и съответно не са докладвани от бенефициентите (напр. производство на енергия от алтернативни източници).

Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г. за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС

В ОПРР 2007-2013 г. са заложили релевантните на национално и на европейско ниво хоризонтални политики. Може да се заключи, че те са актуални спрямо основните документи, дефиниращи хоризонталните принципи на ЕС. Хоризонталните политики, заложили в ОПРР 2007-2013 г. са надлежно описани, но е препоръчително да бъдат по-конкретно дефинирани, както и да са уеднаквени в различните документи – Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, насоките за кандидатстване по схемите, образците на технически доклади на бенефициентите и годишните доклади за изпълнението на ОПРР.

По отношение на докладването на хоризонталните принципи от бенефициентите може да се заключи, че липсва последователност и изчерпателност. В окончателните доклади по някои от схемите изобщо не е включено констатирано съответствие (или липса на такова) с хоризонталните политики на ЕС, докато в други то е надлежно докладвано за всяка от политиките – равни възможности, опазване и въздействие на околната среда, устойчиво развитие и иновации и правене на политики.

Оценка на въздействието от приложените мерки на Комуникационния план за информация и публичност на ОПРР 2007-2013 г.

Резултатите от проведено в рамките на оценката социологическо проучване показват изключително висок относителен дял на лицата, които са чували за ОПРР - 77,8%, което означава, че заложената по този индикатор целева стойност от 40% е не само постигната, но и почти двукратно надхвърлена. ОПРР се разпознава най-добре в областните градове, но също така и в селата, особено когато в тези селища са били реализирани конкретни проекти за благоустройство или възстановяване на местни забележителности. Проучването също така показва, че ОПРР се разпознава в най-висока степен от лицата с по-високи образователни степени, както и от лицата в активна трудова възраст.

Постигната е висока прозрачност и откритост при изпълнението на програмата както на ниво бенефициенти, така и на ниво широка общественост. УО на ОПРР е изпълнил не само всички изисквания по чл. 5 на Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 година относно реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) №



1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, но и е разработил допълнителни елементи улесняващи кандидатите и бенефициентите на програмата.

Също така УО е предприел всички необходими мерки, за да информира бенефициентите на програмата за техните задължения по популяризиране на подкрепата, получена по ОПРР съгласно чл. 8 на Регламент 1828/2006. Изискванията за публичност са включени като приложение към Насоките за кандидатстване по всяка схема за предоставяне на БФП и са заложили също така в общите условия на договорите за БФП. Бенефициентите са много добре запознати с отговорностите, които имат по отношение публичността на изпълняваните от тях проекти.

Резултатите от социологическото проучване показват, че мнението на обществеността относно два ключови индикатора, които имат връзка с прозрачността при изпълнението на ОПРР: (1.) цялостен достъп до информация за ОПРР и (2.) комуникационен стил, използван за предоставяне на информацията, изискват допълнителни усилия за тяхното подобряване. В тази връзка би могло да се помисли за представянето на информацията за програмата на още по-ясен и разбираем за хората език.