

ПУБЛИЧЕН СЕКТОР

Средносрочна оценка на Оперативна програма „Регионално развитие 2007 – 2013 г.”

Резюме на Окончателен доклад

Съгласно проект BG161PO001/5-01/2008/037, изпълнен с финансовото съдействие на Оперативна програма „Регионално Развитие 2007 – 2013 г.”, съфинансиран от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие.

28 февруари 2011

РЕЗЮМЕ

Министерството на регионалното развитие и благоустройството на България ангажира консорциум, включващ КПМГ България и КПМГ Унгария (Консултантът), с цел извършването на Средносрочна оценка на Оперативна програма „Регионално развитие 2007-2013” (ОПРР). Настоящият доклад е окончателен за проекта за средносрочната оценка. Договорът е с продължителност от 30.08.2010г. до 28.02.2011г.

Целта на оценката се състои от три части:

- да се извърши оценка на съгласуваността и **уместността** на стратегията и резултатите от изпълнението на ОПРР
- да се извърши оценка на съответствието на целите на програмата с резултатите и реалните нужди от развитие и да се анализира качеството на **изпълнението** и на мониторинга на ОПРР, и
- да се анализира **оценката на въздействието на изпълнението на ОПРР върху околната среда**.

За да се постигнат тези цели, в Заданието са заложи очаквани резултати във формата на отговори, заключения и препоръки, свързани с двадесетте Основни оценъчни въпроси (ООВ) и техните подвъпроси. Тези ООВ покриват всички релевантни аспекти на програмата и на нейното изпълнение, включително уместността, изпълнението и оценката на въздействието върху околната среда.

Консултантът използва широк набор от методи, за да постигне описаните цели. Прилагането на методологията до голяма степен е базирано на данните, събрани чрез преглед на документи и информация, получена от заинтересованите страни, и валидирани чрез въпросници, интервюта, семинари и други срещи. Заинтересованите лица включват Управляващия орган (УО) и Регионалните му отдели, които работят в системата на управление и изпълнение на Структурните фондове (СФ), както и представителите на конкретните бенефициенти на интервенциите. Датата, към която са предоставени данните за целите на оценката, е 31.12.2010 г., освен ако изрично е посочена друга дата.

По-долу Консултантът представя основните заключения и препоръки относно оценката в структура, съответстваща на двадесетте Основни оценъчни въпроси.

Напредък

ОПРР е **една от най-добре представящите се** (първа по брой на договорените проекти, трета по извършени плащания) и една от най-популярните програми за развитие сред българските оперативни програми. Стабилното покачване на основните финансови индикатори е фактор, на базата на който може да се счита, че има висока вероятност всички алокирани бюджетни средства да бъдат одобрени към края на 2011г. Тази вероятност, обаче, води до две заключения относно подготовката за следващия програмен период. От една страна, изглежда, че програмата е изправена пред по-голямо търсене спрямо първоначалните очаквания, което трябва да се вземе под внимание за следващия програмен период. Второ, липсата на възможности за финансиране на общински проекти за развитие през 2012-13 може да доведе до обратен ефект: потенциалните бенефициенти може да възприемат този период, в който няма налично финансиране, по-скоро като недостатък при планирането, отколкото като успех.

Друго важно заключение на оценката е това, че **постигането на нефинансовите индикаторни стойности** на ОПРР до края на периода на изпълнение, е изложено на риск. Причините за това са две: първо, не всички цели, заложи през 2006, са реалистични към настоящия момент; и второ, данните от изпълнените проекти не показват нивото на изпълнение, което се очаква от постиженията на нефинансовите цели. Затова предлагаме да се обмисли намаление на целевите стойности съобразно промените във външната среда и постижимите нива на изпълнение.

Обемът на изпълнените плащания съставлява 12% от бюджета на програмата. Тази цифра е ниска, ако се разглежда спрямо изтеклото по програмата време. Всъщност, темпът на извършване на плащанията представлява голям риск по отношение на осигуряването на пълно усвояване на средствата. Ако се разглежда оптимистичният сценарий, средствата по бюджета ще бъдат изплатени до 2015. Благодарение на скоро въведените мерки от УО за опростяване и ускоряване на процедурите по плащане, темповете на усвояване успешно са нараснали. Въпреки това, ниските показатели на напредъка към момента показват, че ограниченият ръст на плащанията все още е един от най-сериозните проблеми. Това води до две отделни препоръки: по-нататъшно ускоряване на плащанията за настоящия период на изпълнение; и подsigуряване на предпоставки за по-лесно извършване на плащания през следващия период - 2014-2020 година. Второто може да бъде направено на базата на детайлен преглед на процесите, които директно предшества плащанията, и на идентифицирането на фактори, които

потенциално водят до пречки при изплащането на сумите по проектите. В допълнение, добре е да се извърши оценка на проектите в процес на изпълнение, за да може да бъдат анализирани в детайл след-договорните проблеми, които стоят пред бенефициентите. Тези проблеми (като законодателство, свързано с обществените поръчки, проверки на място) могат да доведат до забавяне на изпълнението на проектите и на извършването на плащанията.

При определянето на **годишното разпределение на финансовите алокации** по програмата се препоръчва да се обмисли темпа на планираното разпределение на финансови ресурси към крайните бенефициенти. Това означава да се премисли планираното на високо ниво обявяване на грантови схеми, институционалният капацитет, и очакваните напредък и коефициенти на усвояване. С цел намаляване на риска от липса на капацитет за усвояване се препоръчва да се планират програми с по-голяма тежест в началото на програмния период (т.е. да се предоставят повече средства през първите години на периода на изпълнение, а не през последните). Това обаче изисква предварително подготвени пакети за интервенции, съобразяване с правилото N+2/N+3, и вече установена стабилна и балансирана институционална система, която да може да се справи с високи нива на търсене.

Предишни оценки

Най-значимите препоръки от предишни оценки са **взети под внимание и адресирани**. УО следва да **продължава с изпълнението на препоръката**, свързана с преразглеждането на критериите за техническа и финансова оценка на проектни предложения с оглед на по-доброто отразяване на особеностите на съответната грантова схема, и за целите на извършването на обективна оценка. В допълнение се препоръчва да се въведат промени в настоящата платформа на уеб страницата по отношение на раздела „Въпроси и отговори” с оглед на създаването на по-лесен за употреба модел на отговор до всички заинтересувани лица.

Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ)

ОПРР е програмирана в период, когато общата социално икономическа ситуация се характеризира с растеж и малки регионални различия. В този период **SWOT анализът съответства на приоритетите** и предоставя солидна основа за стратегията на ОПРР. По-късно, бюджетните ограничения и промените на секторните политики (здравна стратегия; индустриални зони, газови връзки) водят до изменения на мерките по ОПРР и стартиране на някои нови схеми. Световната икономическа криза има както положителни, така и отрицателни ефекти върху ОПРР. С оглед на това първоначалният SWOT анализ да съответства на настоящата и бъдеща (до 2015г.) социално икономическа среда, както и на това да се запази уместността на стратегията на ОПРР, е **нужно да се направят няколко малки поправки и преформулировки на SWOT анализа**, както е посочено в доклада.

Продължаваща уместност

Има няколко външни фактора, които възникват след формулирането на ОПРР и които са оказали значително въздействие върху продължаващата уместност на логиката и стратегията на програмата. Факторите са смесени, с положително, отрицателно влияние, или с комбинация от двете. Политическите фактори (напр. националните и местни избори през 2005, 2007 и 2009, които доведоха до смяна на правителствените приоритети) в по-голямата си част оказват позитивен ефект върху ОПРР.

Въпреки това, налице са и фактори с негативно влияние, като липсата на последователност в прилагане на политики (здравеопазване) и практически проблеми, свързани с прилагането на Закона за обществените поръчки. Промените в секторните стратегии (национална подкрепа за индустриалните зони) също оказват положително влияние като позволяват на ОПРР да преразпредели част от финансовите си средства към мерки, които се нуждаят от неотложно внимание. **Новите операции и изменения на ОПРР съответстват на новите цели, които произлизат от новите фактори. Останалите цели, идентифицирани по време на програмния период, са все още уместни (с някои изключения).**

Интегрираните планове за градско развитие се разработват с подкрепата на ОПРР. Това е значителна стъпка към **регионална политика, която е по-фокусирана и базирана на търсенето**. Този подход трябва да бъде използван и в програмирането на следващата ОПРР. В следващия програмен период следва да бъдат поставени ясни цели и приоритети, както и добре фокусирани инструменти, които да са базирани на регионалните различия и специфичните нужди на всеки регион.

Съгласуваност на целите

Целите на ОПРР на високо равнище в основата си са все още валидни, релевантни, и съответстващи на логиката и стратегията на програмата. По време на настоящия програмен период е било важно ОПРР да се фокусира върху отстраняването на пречките за развитие (напр. защита срещу природни бедствия – предотвратяване на пожари, свлачища и наводнения). Препоръката за следващия програмен период е да се пренасочи обхвата на дейностите на регионалната ОП към **активно промотиране на динамичното развитие на регионите**. Трябва да отбележим, все пак, че в това отношение понастоящем има някои изключения, представляващи активни интервенции, като: инициативата JESSICA, развитието на туризма или на градския транспорт.

Като цяло, **ОПРР и Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) взаимно се допълват**. Това до голяма степен се дължи на установения механизъм за избягване на дублиране на дейностите и двойно финансиране. Съгласуваността и допълването на ОПРР и ПРСР трябва да продължи през остатъка от периода на изпълнение, както и през следващия програмен период. За да може това да бъде постигнато се препоръчва да се използва **постоянно действаща система за мониторинг**, както и редовно и систематично да се проверява за потенциално припокриване на дейности в програмите или за неумишлено пренасочване на бенефициенти от едната към другата програма. Друга препоръка във връзка с този проблем е да се заложат **контроли за проверка** в процеса на планиране на новите схеми за регионално развитие. Тъй като териториалните граници (демаркацията) на ОПРР и ПРСР са базирани на статистически данни, трябва да се предвиди **преглед и редакция на категоризацията на селските общини** след извършването на националното преброяване през 2011 г.

Ефектът от интервенциите, и съответно от ОПРР като цяло, може да бъде подкрепен от текуща **оценка на съответствието във фазата на планиране**. Като потенциални инструменти за тази оценка може да бъдат въведени контроли за проверка в механизма за изготвяне и изменение на бъдещи интервенции.

Програмиране

Препоръчва се подходът към следващия програмен период да бъде до известна степен различен от предишния. Оперативната програма трябва да има **по-интегриран поглед и подход към регионалното развитие**, да поставя ясни цели и приоритети относно включването на определени интервенции в програмата. На базата на тези приоритети изборът на интервенции трябва да бъде извършван много внимателно, дори и това да означава премахване на интервенции, които не съответстват на политиката на следващата ОПРР. Секторните интервенции (напр. газови връзки, здравеопазване, ИКТ, жилищна политика) могат да бъдат преразгледани от гледна точка на устойчивост и възможност за постигане на цели; някои от тях могат да бъдат подкрепени като част от други стратегически интервенции или като отделно финансирани програми.

При планирането за следващия програмен период е важно да се идентифицират регионите, които ще са двигатели за развитието на страната през следващите години. **Подходът на „полюсите за растеж”** също трябва да се анализира от гледна точка на неговата дефиниция и начина, по който е изпълняван до момента. Трябва да се вземе под внимание фокусирането върху развитието на агломерационните ареали, планирането на интегрирани дейности в градските центрове и използването на интегриран подход за регионите на планиране.

По отношение на регионалните интервенции трябва да се обърне внимание на определянето на начините за постигане на растеж и конкурентоспособност, както в региони с приоритет „конкурентоспособност”, така и в региони с приоритет „сближаване”. По отношение на бюджетните разпределения може да се обмисли въвеждането на **регионална квотна система**.

Важно е подготовката за следващия програмен период да е основана на солидна база, състояща се от **стабилна национална политика и стратегически опит**. Това изисква създаването и/или обновяването на национални политики и стратегии в съответствие с резултатите, получени от настоящия период на изпълнение 2007-13. За планирането и дизайна на интервенциите могат успешно да бъдат използвани интегрираните планове за градско развитие.

УО трябва да вземе под внимание следните практики: въвеждането на системата на „глобален грант”, акцентиране на директното финансиране, преустановяване практиката на разделяне на бенефициенти в зависимост от формата на собственост (държавна/общинска), укрепване на регионалните отдели, които управляват проектите на регионално ниво, разработване на готови за изпълнение „узрели” проекти, и адекватен мониторинг. Препоръчва се и по-голяма гъвкавост и проактивен подход от гледна точка на правилото $n+3/n+2$. За следващия програмен период се препоръчва и създаването на активни Междинни звена с разширени административни правомощия и функции за управление на проектите.

Система на индикатори

Системата на индикаторите принципно съответства на системите, използвани в други подобни оперативни програми. Разликата се състои в големия брой индикатори, което води до усложнена индикаторна система, която не позволява лесното измерване на напредъка. Затова Консултантът препоръчва прилагането на **по-малко, но по-добре дефинирани индикатори** – такива, които са по-лесни за измерване и наблюдение. Освен това, Консултантът препоръчва да се подготвят конкретни насоки за измерване и изчисляване на индикаторните стойности във формата на **ръководство (наръчник)**.

Индикаторът за въздействие на ОПРР „създадени работни места” не отразява правилно същността на програмата. ОПРР не е създадена за директна подкрепа на заетостта или конкурентоспособността, затова този индикатор не изпълнява ролята си на отразяване на напредъка на ОПРР по отношение на постигане на заложените цели. Консултантът предлага **въвеждането на нов индикатор за въздействие** за следващия програмен период, който по-правилно да отразява характера на програмата. Примери за такъв индикатор са „нарастване на БВП на глава от населението в региона (%)”; „нарастване на БВП на глава от населението (лв.)”; „БВП на глава от населението като процент от средния за страната (%)”; или „Удовлетворение на населението, облагодетелствано от градското или екологично развитие (%)”.

Напредъкът, базиран на индикаторите, изостава спрямо междинните целеви стойности за 2009 – с изключение на индикаторите за развитие на образователната инфраструктура и по техническата помощ. Малко вероятно е да се постигнат заложените цели, особено след периода на финансовата криза. Затова УО следва да обмисли залагането на нови цели за онези индикатори, чието постигане е по-реалистично. Тъй като са налице някои ненадеждни данни, свързани с мониторинга на стойностите на индикаторите, УО трябва да **проверява и верифицира представените стойности на индикаторите** като цифра, брой и вид.

Времева ефективност

Средната времева ефективност е 118 работни дни за обработка на проектните предложения, което е близко до международните стойности. Тази цифра е между съответните за Румъния (където процесът е по-дълъг) и Унгария (където процесът отнема значително по-малко време). Затова е препоръчително да се направи **разширено сравнение** между данните за времевата ефективност на ОПРР и данните от другите регионални оперативни програми от страните от ЦИЕ, както и другите оперативни програми в България. Това ще помогне за определянето на недостатъците на процеса на кандидатстване по програмата и за предприемането на стъпки за промяната му, имайки предвид националните и международни практики.

Въпреки мерките, предприети по ОПРР за оптимизиране на времевата ефективност, УО следва да положи допълнителни усилия за **прецизирането на детайлите на процеса на изпълнение**. Това е важно с оглед посрещането на заложените в законодателството срокове и улесняването на по-кратки процеси за изплащане, което е в интерес на всички заинтересувани страни. Също така е добре да се направи цялостна оценка на процеса на кандидатстване с цел идентифициране на специфични препятствия. До момента, в който ще бъдат обработени по-голямата част от проектните предложения (до втората половина на 2011) се препоръчва да се направи **подробен преглед** на причините за забавянния в процеса на кандидатстване. В допълнение се препоръчва въвеждането на **система за измерване и наблюдение на времевата ефективност** в институционалната система.

Хоризонтални въпроси

Хоризонталните въпроси **са адресирани правилно и в съответствие с характера** на интервенциите на ОПРР, както във фазата на програмиране, така и във фазата на прилагане. С цел цялостното адресиране на проблемите по хоризонталните теми Консултантът препоръчва прилагането на подход, който включва по-нататъшното използване на цели, критерии за подбор на проекти, индикатори, и съответно отчитане по хоризонталните политики. За следващия програмен период УО трябва да прецени дали е нужно поставянето на хоризонтални цели на програмно ниво и дали целите на новите или актуализираните схеми изискват включването на критерии за избор на проекти, свързани с хоризонтални въпроси.

Що се отнася до програмирането, схемите, стартирани през втората половина на 2009, съдържат критерии, отчитащи хоризонталните въпроси, като критерии за допустимост на ниво „схема”. Няма идентифицирани специфични практики, обаче, които да дават възможност за **мониторинг на хоризонталните въпроси** във фазата на изпълнение. УО трябва да въведе задължителен мониторинг на индикатори, свързани с хоризонтални въпроси, при проверките на място. Препоръчително е да се включат настоящите стойности за хоризонталните индикатори за всички схеми в годишния доклад, както и да се отдели специално място за хоризонтални въпроси в доклада.

Капацитет и възможности

Международният опит показва, че правенето на политики, управлението на програми и рутинното администриране изискват различни подходи и **отделни организационни структури**. Съчетаването на управлението с оперативното изпълнение в рамките на една организационна структура може да създаде предпоставки за конфликти в дългосрочен план. Затова, за следващия период Консултантът предлага функциите на управлението и изпълнението да се отделят в две или повече организации, т.е. УО да е отговорен за политиките, а междинните звена да са отговорни за изпълнението и управлението на проектите.

Изпълнението на текущата програма и програмирането за следващия период ще се осъществява паралелно, което ще представлява **значителна тежест** за УО по отношение на капацитета. Увеличаващият се брой на договорите в период на изпълнение изисква използването на външна техническа експертиза по Техническата помощ за оценка на качеството на физическото изпълнение по време на проверките на място.

Консултантът препоръчва да се развият **техническите възможности на регионалните отдели** чрез обучения в сферата на обществените поръчки, финансов контрол и мониторингови процедури, използване на ИСУН и законови изисквания, свързани с изпълнението на строителни работи. В допълнение, следва да се започне набирането на технически експерти, финансирано по линия на Техническата помощ.

Ефикасност

Оценката на ефикасността беше възпрепятствана поради **липсата на ключови индикатори за ефикасност** на ниво схема и липсата на предварително зададени целеви стойности. На ниво проект оценката на ефикасността

беше възможна за само три от отчетените индикатори (ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура, километри рехабилитиран път и население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции).

Препоръката на Консултанта към УО е да се въведе система, която да се използва като изходно ниво за оценката на ефикасността чрез следването на определени стъпки, предложени в доклада.

Въздействие на ОПРР

Твърде рано е да се правят задълбочени заключения относно възможното въздействие от изпълнението на ОПРР. Двете опорни точки за този тип оценка са окончателните доклади на приключените проекти и настоящите стойности на индикаторите.

Взимайки предвид настоящия брой на приключени проекти (общо 81), е твърде рано да се правят изводи за въздействието на проектите. Според първоначалните очаквания на УО тази цифра е следвало да нарасне до 100-150 към края на 2010 г. За съжаление, тя е все още ниска, следователно е възможно да се извърши само предварителна оценка на този етап като част от настоящия доклад за оценка.

Настоящите индикатори показват, че с изключение на образователната инфраструктура и проектите за Техническа помощ, вероятността стойностите на индикаторите да бъдат достигнати до края на периода на изпълнение е малка. Това се дължи на факта, че с промяната във външната среда (най-вече финансовата криза) някои от първоначалните цели са вече нереалистични; и от друга страна, изпълнените до момента проекти не достигат очакваните индикаторни стойности. Що се отнася до приключените проекти (81), броят им не позволява цялостна оценка на стойностите.

Подходът при програмирането следва да се фокусира върху установяването на инвестиционните приоритети, като се отдаде по-голямо внимание на финансирането на големи проекти и такива със стратегическа важност.

Влияние на кризата

Като резултат от световната икономическа криза, ОПРР се превърна в основен източник на инвестиционни средства за общините. Основните промени във външната среда се отразяват на ОПРР, като новите или модифицирани мерки са преустановени или отменени. Въпреки това, тези промени не изискват промяна в общите и специфични цели на Програмата.

Постигането на индикаторите, които се повлияват от икономическата криза, се отнася само до индикатора, свързан със заетост на национално ниво. Създадените работни места по определени проекти на ОПРР могат да бъдат разглеждани като минимална компенсация на процента безработица на национално ниво. Повишеното ниво на конкурентоспособност сред доставчиците прави бенефициентите по-активни и амбициозни в усвояването на средства. От гледна точка на политиката е неблагоприятно нарастването на между-регионалните и вътрешно-регионалните различия.

Системата на управление и изпълнение на ОПРР дава различни варианти за отговор на кризата: финансови реалокации вътре в ОП; въвеждането на нови подходи, като финансовия инструмент ФЛАГ или инициативата JESSICA. Предвид настоящия статус на напредък по ОПРР, може да има нужда от привличане на средства от други ОП с по-малък капацитет в усвояването на средства

Препоръчва се инициативата JESSICA и техническата подкрепа JASPERS да се използват и развиват и за бъдещи периоди като ефективни инструменти, които адресират отрицателните ефекти от финансовата криза.

Управление и контрол

Като цяло, установената система на управление и контрол на ОПРР, прилагана от УО, е ефективна и адекватна по отношение на постигането на целите на ОПРР и намаляване на съответните рискове. С цел подобряване на ефективността и ефикасността на прилагането на оперативната програма могат да се наложат малки корекции и опростяване на процесите за мониторинг и контрол.

Въпреки че УО използва информационна система за управление, проектирана да следи изпълнението на ОП, ИСУН не поддържа функция, която дава възможност на Управляващия орган за наблюдение на индикаторите и за натрупване на стойности на ниво ОП. Препоръката към УО е да стартира такъв модул и да предостави на бенефициентите ясни насоки относно изчисляването и отчитането на стойностите на индикаторите за изпълнение. УО трябва да провежда, където е възможно, проверки относно действително постигнатите стойности, като част от посещенията на място на проектите. Това може да включва делегиране на съответните правомощия на регионалните отдели.

Ключов момент е ускоряването на плащанията с цел да се осигури усвояемост в края на периода на изпълнение. Изглежда тежестта, възникнала като резултат от административните процедури, значително възпрепятства плащането и съответно насочването на паричен поток в българската икономика (например предварителния контрол на процедурите по възлагане на обществените поръчки, проверки на исканията за плащания). Съществува необходимост от по-обстойна оценка на риска и създаване на балансираност в системата от проверки на базата на съществуващия риск. Проблематична област е тенденцията за така наречен „златен стандарт”, т.е. системата изисква 100% контрол и дублиране на верификацията на разходи на регионално и

централно ниво. УО може да разгледа възможността да **делегира процеса по верификация на исканията за плащания изцяло на регионалните отдели**, което ще доведе до ускоряване на процеса на одобряване на разходите.

Планиране на схемите

Планирането на схемите като цяло е в съответствие с реалните дати на обявяване и крайните дати на набиране на проектни предложения, с две основни закъснения в периода на изпълнението на ОПРР. Първоначално откритите схеми са били отворени през ноември 2007, което показва 10-месечен период без обяви за набиране на предложения по време на периода на изпълнение. Второ, има много случаи, в които обявите са публикувани със значително закъснение, въпреки всички положени усилия. Тези закъснения, обаче, не са имали значително въздействие върху напредъка. Опитът от текущия период показва, че **кратките процедури за кандидатстване с определени срокове** са били по-ефективни от тези без краен срок за кандидатстване. За да се поддържа гладко планиране на схемите, УО следва да продължи настоящата практика: да стартира схемите с интензивен и кратък период от време за набиране на проектни предложения, и с определен краен срок. Препоръчва се УО да изработи и въведе **система за планиране на база „търсене”**, за да управлява времето за обявяване на процедурите за кандидатстване, като по този начин се предотвратят извънредни пикови периоди за получаване и обработване на заявления за кандидатстване.

Има няколко мерки, където е все още отворена обявата за набиране на предложения, въпреки че финансовите средства са изчерпани. С цел насърчаване прозрачността на системата от обявявани схеми, Консултантът препоръчва **затварянето на схеми**, чиито бюджети са вече договорени.

Подбор на проекти

Критериите за подбор на проекти показват добро ниво на съответствие с целите на схемите. Въпреки това, в някои случаи целите не са подкрепени достатъчно от критериите за подбор. Консултантът предлага критериите за подбор на проекти да бъдат преформулирани по начин, който промотира избора на проекти, които са в съответствие със **специфичните цели** на схемите.

Бенефициентите като цяло са удовлетворени от дизайна и управлението на схемите, и помощта, оказвана от УО. Те считат, също така, че изискванията за подбор на проекти и общата предоставена информация е разбираема и уместна.

До момента не е имало затруднения при договарянето на бюджета на ОПРР. С цел по-нататъшно повишаване на ефективността при планирането на следващия програмен период, УО следва да избере такива проекти, които са в съответствие с политическите цели, до голяма степен чрез **по-стриктни критерии за допустимост и по-прецизна целева ориентация** (на базата на предварителни анализи). Това също би облекчило институционалната система от тежестта на оценката на заявленията, които са преминали леките критерии за допустимост, но чието техническо и финансово съдържание не е достатъчно добро, за да бъдат финансирани.

Като цяло, по-малка тежест се поставя върху критериите за допустимост, отколкото върху критериите за подбор на проекти. Функцията на критериите за допустимост за „отсяване” на проектите обикновено е ограничена до спазването на нормативната уредба и изисквания, без да води до техническо или финансово филтриране на предложенията. Препоръчва се УО да гарантира, че административните изисквания, отнасящи се до управление и изпълнение, са като цяло пропорционални на потенциалния риск, чрез въвеждане на **класификация на интервенциите** по общ бюджет, сложност, риск на проектното изпълнение, и устойчивост (напр. категории „лесни”, „нормални” и „сложни” проекти). Също така се препоръчва промяна в механизма за подбор на проекти и на критериите за подбор по такъв начин, че да съответстват на класификацията на интервенциите.

Партньорство

Като цяло **УО счита партньорството за важен принцип**, който следва да бъде адресиран постоянно с цел да се отговори на нуждите, възникващи от изпълнението на Структурните фондове.

Участието на социални партньори е било интензивно по време на етапа на програмиране. В етапа на изпълнение **процесът на партньорство е по-малко интензивен**, изразявайки се основно в заседания на Комитета за наблюдение, наскоро организирани дни на отворени врати и активното използване на други форми на комуникация. Само в малък процент от схемите се промотира между-регионалното, местно и регионално партньорство, а публично-частното партньорство липсва на този етап на изпълнение. Като цяло, **бенефициентите по ОПРР са доволни от модела на партньорство**, следван от УО.

Препоръчва се да бъде анализиран подходът на **публично-частно партньорство** от гледна точка на неговата целесъобразност и да бъде доразвит, и използван, където е уместно. УО следва да изгради стабилни връзки с институциите, отговорни за околната среда, за да се гарантира съответствие с политиките на ЕС за устойчиво развитие. Укрепването на процеса на партньорство с други бенефициенти на ОПРР, и по-специално с нововъведени конкретни бенефициенти, които се нуждаят от засилена подкрепа при разработването на проекти и тяхното изпълнение, е ключово. Местното и регионално сътрудничество между бенефициентите с общи нужди

и проблеми трябва да бъде преразгледано в процеса на създаване на схемите за подпомагане, търсейки възможно най-добрия подход за постигане на интегрирани резултати

Информация и публичност

Като общо заключение, дейностите, свързани с информация и публичност, не представляват проблем за успешното изпълнение на ОПРР. Както мерките за повишаването на осведомеността, така и тези, свързани с разпространението на информацията, подпомагат дейностите по ОПРР.

С цел да се придобие ясно и актуално разбиране за настоящето състояние на изпълнението на комуникационните дейности, свързани с ОПРР, Консултантът предлага да се извършва **мониторинг на индикаторите**, дефинирани в Комуникационния план и представянето на състоянието им в Годишните доклади.

Консултантът препоръчва също и установяването, и представяне на успешни **„образцови проекти”** в рамките на ОПРР, с цел публичното оповестяване на информация в ЕС и България. Този документ ще служи и за ориентацията на бъдещите бенефициенти (т.е. това, което УО счита за успешно) и за комуникационни цели, когато става дума за отразяване на реални резултати от ОПРР (срещи на национално или ЕС ниво, презентации).

Допълняемост

Структурните фондове са се превърнали в основен източник за общински инвестиционни дейности в областите, предмет на интервенция по ОПРР.

Препоръчително е да се даде приоритет на стратегически проекти, които допълват текущото изпълнение на националните политики и/или общински инициативи за развитие, финансирани от национални източници. Когато такива допълващи проекти са финансирани по ОПРР, трябва да влезе в действие механизъм за контрол (включително измерими, постижими и обективни индикатори), с цел гарантиране спазването на принципа за допълняемост

Оценка на въздействието на околната среда

Като цяло изискванията за околна среда, залегнали в ОПРР, са взети предвид, с някои изключения. Въздействието върху околната среда на приключените проекти (81) за периода 2007 – 2010 е положително.

Предложените изменения на ОПРР като цяло ще имат **положителен ефект** в сравнение с първоначалната версия на програмата. Въпреки това обаче, по отношение на оценката на въздействието върху околната среда на новите мерки, изменението изисква координираните усилия от страна на УО и Министерството на околната среда и водите (МОСВ), и по-специално становището на МОСВ.

Някои от **мерките, предвидени в Становището по екологична оценка (СЕО), са все още релевантни**, като изпълнението на мерките е адекватно. Мерките, предвидени в СЕО, които са оценени като подходящи в окончателния доклад за ОВОС, следва да се изпълняват, където е приложимо за съответните проекти, в съответствие с изискванията на СЕО. В процеса на консултации за приложимите мерки за околна среда по схемите и проектите следва да бъде включен експерт по околната среда.

Оценката на събраните данни за индикаторите, свързани с околната среда, се ограничава от факта, че **към момента на докладване са отчетени малък брой индикатори**. Това частично се дължи на факта, че такива индикатори като цяло са измерими само след приключване на проекта. Няма изпълнени или завършени проекти, свързани с някои от индикаторите, както е предвидено в СЕО. Всички релевантни индикатори, отбелязани в СЕО, и съответните промени относно индикаторите, предложени в окончателния доклад за оценка на въздействието на ОПРР върху околната среда, следва да бъдат прегледани и отчетени.