



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.



Съдържание

I. ВЪВЕДЕНИЕ	19
II. МЕТОДОЛОГИЧЕН ПОДХОД И СЪСТАВ НА ЕКИПА	20
1. ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ И МЕТОДОЛОГИЯ	20
2. СЪСТАВ И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ЕКИПА	31
3. ГРАФИК НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ДЕЙНОСТИТЕ	32
III. СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ, ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ ПО ОПРР 2007-2013, ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА МЕРКИТЕ ПО КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА.....	34
1. ДЕЙНОСТ 1: СЪБИРАНЕ НА ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАПРЕДЪКА ПО ИНДИКАТОРИТЕ ЗА РЕЗУЛТАТ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ОПРР	34
1.1. Събиране на данни и информация за постигнатите стойности на индикаторите, за чието измерване и отчитане са необходими допълнителни проучвания	34
1.2. Събиране на данни и информация, която не може да бъде получена от ИСУН, за стойностите на актуализираните екологични индикатори за наблюдение и контрол	57
1.3. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 1	60
2. ДЕЙНОСТ 2: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ ПО ОПРР 2007-2013 Г.	61
2.1. Анализ на традиционните и новите методи за оценка на въздействието, препоръчвани от ЕК и предложения за най-обективни методи за измерване на въздействието	61
2.2. Оценка на социално-икономическото въздействие, Оценка на териториалното въздействие, Оценка на въздействието върху административния капацитет	71
2.3. Оценка на въздействието върху околната среда – изготвяне на втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на програмата	242
2.4. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 2	249
3. ДЕЙНОСТ 3: ОЦЕНКА НА ПРИНОСА НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ ПО ОПРР 2007-2013 Г. ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС	251
3.1. Анализ на актуалността на разгледаните хоризонтални въпроси в ОПРР с европейските и национални документи, дефиниращи хоризонталните политики на ЕС в областта на равните възможности, равен достъп, недискриминация, устойчивото развитие, партньорство и др., като се направи преглед на хоризонталните принципи, въпроси и политики на ЕС, определяне на тези, чието приложение е релевантно за ОПРР	251

3.2. Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка на ОПРР относно прилагането на хоризонталните политики на ЕС при оценката на проектни предложения	257
3.3. Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка относно докладването на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори	260
3.4. Прилагане на хоризонталните принципи при управлението и изпълнението на ОПРР	268
3.5. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 3	277
4. ДЕЙНОСТ 4: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОТ ПРИЛОЖЕНИТЕ МЕРКИ НА КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН ЗА ИНФОРМАЦИЯ И ПУБЛИЧНОСТ НА ОПРР 2007-2013 Г.	277
4.1. Обща оценка на изпълнението на целите на Коммуникационния план	281
4.2. Оценка на въздействието на изпълнението на комуникационните методи и канали, заложиени в Коммуникационния план	296
4.3. Оценка на изпълнението на индикаторите за резултат и продукт, заложиени в Коммуникационния план	306
4.4. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 4	308
IV. КОНСТАТАЦИИ, ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ	309
ПРИЛОЖЕНИЯ	356
1. ЕЛЕКТРОННИ ТАБЛИЦИ	356
2. СПИСЪК НА ОСНОВНИТЕ ДОКУМЕНТАЛНИ ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ, ИЗПОЛЗВАНИ В ОЦЕНКАТА	356
3. КАРТИ НА ТЕРИТОРИАЛНОТО РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ	356
4. СПИСЪК С ПРОЕКТИ, ПОСЕТЕНИ ВЪВ ФИНАЛНАТА ФАЗА НА ОЦЕНКАТА И НА ИНТЕРВЮИРАНИТЕ ЕКСПЕРТИ ОТ УО	356
5. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ОБЩИНТЕ СПОРЕД ПОЛУЧЕНИТЕ НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО СРЕДСТВА ПО ОПРР ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 Г.	356
6. ПРОТОКОЛИ ОТ ПРОВЕДЕНИ СРЕЩИ В РАМКите НА ЕТАП III	356
7. ТАБЛИЦА ЗА СЪОТВЕТСТВИЕ С ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПРИНЦИПИ	356
8. АКТУАЛИЗИРАН СПИСЪК С УСПЕШНИ ПРОЕКТИ	356

Списък на таблиците

Таблица 1: Оценъчни въпроси, източници и методи	20
Таблица 2: Разпределение на експертите по дейности	31
Таблица 3: Работен план	33

Таблица 4: Индикатори и релевантни мерки.....	34
Таблица 5: Статут на договорите по ОПРР 2007-2013 г.	36
Таблица 6. Индикатор „Намаляване на емисиите на парникови газове“ (кг)	39
Таблица 7. Индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сгради“ (МВт/г)	42
Таблица 8. Индикатор „Икономия на енергия от въвеждането на енергоспестяващо улично осветление“ (МВт/г).....	45
Таблица 9. Индикатор „Стойност на спестено време в евро/г в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ (евро/г).....	48
Таблица 10. Индикатор „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“ (%).....	49
Таблица 11. Индикатор „Създадени работни места“ (брой)	49
Таблица 12. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – отчетени	50
Таблица 13. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – БНБ – пето издание на Ръководство по платежен баланс и международна инвестиционна позиция на МВФ	51
Таблица 14. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – БНБ – шесто издание на Ръководство по платежен баланс и международна инвестиционна позиция на МВФ	51
Таблица 15. Индикатор „Заетост на легловата база“ (%) - отчетени	52
Таблица 16. Индикатор „Заетост на легловата база“ (%) - НСИ.....	52
Таблица 17. Индикатор „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“ (брой/г).....	52
Таблица 18. Индикатор „Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги“ (%)	53
Таблица 19. Индикатор „Ниво на обществена осведоменост по отношение на ОПРР“ (%).....	55
Таблица 20. Индикатори за оценка на въздействието върху околната среда.....	57
Таблица 21. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 1	60
Таблица 22. Основни източници на изисквания към оценките.....	61
Таблица 23. Напредък по индикаторите по ПО1	72
Таблица 24. Напредък по индикаторите по ПО2.....	81
Таблица 25. Напредък по индикаторите по ПО3.....	84
Таблица 26. Напредък по индикаторите по ПО4.....	88
Таблица 27. Общ финансов напредък.....	90
Таблица 28. Разходи за единица продукт/ резултат по индикатори и схеми.....	93
Таблица 29. Обхват на анализа на границата на ефикасността	96
Таблица 30. Сравнение на оценените в рамките на настоящото изследване разходи за единица продукт/резултат с тези, използвани за изчисляването на целевите стойности за ОПРР 2014-2020 (евро)	101
Таблица 31: Идентифицирани нужди в сектор образователна инфраструктура	106
Таблица 32: Идентифицирани нужди в сектор енергийна ефективност и възобновяеми източници	107
Таблица 33: Идентифицирани нужди в сектор социална инфраструктура	108

Таблица 34: Идентифицирани нужди в сектор деинституционализация	109
Таблица 35: Идентифицирани нужди в сектор културна инфраструктура	109
Таблица 36: Идентифицирани нужди в сектор здравна инфраструктура	110
Таблица 37: Идентифицирани нужди в сектор пътна инфраструктура	111
Таблица 38: Идентифицирани нужди в сектор туристическа инфраструктура	112
Таблица 39: Идентифицирани нужди в сектор градска среда	113
Таблица 40: Идентифицирани нужди в сектор превенция на риска	114
Таблица 41: Критерии за идентифициране на добри практики и приложимост към етапите на проектно развитие	123
Таблица 42: Актуализиран списък с добри практики по ОПРР	126
Таблица 43: Нетни ефекти от ОП РР върху секторите „Строителство“ и „Услуги“	145
Таблица 44: Нетни ефекти от ОПРР и приоритетните ѝ оси върху ключови макроикономически индикатори към края на 2013 г.	146
Таблица 45: Нетни ефекти от ОП РР и приоритетните ѝ оси върху заетостта.	148
Таблица 46: Брой туристи от таргетираните пазари	156
Таблица 47: Заетост на легловата база	157
Таблица 48: Разпределение на договореното финансиране по ОПРР по видове интервенции и ареали	167
Таблица 49: Изменение в индекса на конкурентоспособност на България (2010-2014 г.)	178
Таблица 50: Класиране на ниво ЕС на Районите от ниво 2 според индекса за регионална конкурентоспособност (позиция)	180
Таблица 51: Сравнително класиране на ниво ЕС на Районите от ниво 2 според индекса за регионална конкурентоспособност (индекс и позиция)	182
Таблица 52: Изменение в оценките (от 1 до 5) по ключови категории показатели	186
Таблица 53: Сравнение между клъстеризацията на областите и подкрепата по ОПРР	187
Таблица 54: Дял на пътната настилка в добро състояние	189
Таблица 55: Осреднени стойности за растеж на годишна база по ключови индикатори за периода 2008-2013 г. (%)	201
Таблица 56: Стойности по ключови показатели за пазара на труда в България и ЕС за 2013 г. (%)	204
Таблица 57: Резултати от директното прилагане на метода на разликата в разликите	214
Таблица 58: Резултати от регресиите на разликата в разликите	216
Таблица 59: Резултати от регресиите на разликата в разликите с добавени допълнителни обясняващи променливи.	217
Таблица 60: Проекти финансирани по ПО „Техническа помощ“	219
Таблица 61: Постигнати стойности на индикаторите по ПО5	221
Таблица 62: Структурни промени в УО	222
Таблица 63: Обучения на служители от УО	227
Таблица 64: Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 2	249
Таблица 65: Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 3	277
Таблица 66: Проекти по комуникация и публичност	279
Таблица 67: Идентифицирани резултати от изпълнението на Комуникационния план	286

Таблица 68. Индикатори в Комуникационния план на ОПРР 2007-2013 г.	306
Таблица 69. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 4.....	308

Списък на фигурите

Фигура 1: Логика на интервенция на ЕК за периода 2007-2013 г. и връзка с целите на програмите, ЕК, 2006	63
Фигура 2: Логика на интервенция на ЕК за периода 2014-2020 г., адаптирана от ЕК.....	63
Фигура 3: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за образователна инфраструктура.....	97
Фигура 4: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за енергийна ефективност в образователната инфраструктура.....	97
Фигура 5: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за деинституционализация	98
Фигура 6: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за пътна инфраструктура	99
Фигура 7: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за подобряване на градската среда.....	100
Фигура 8: Степен на въздействие на рецесията	152
Фигура 9: Разпределението на договорите по области и статус на изпълнение	160
Фигура 10: Разпределението на договорите по области и статус на изпълнение	161
Фигура 11: Покриване на изискванията за минимална териториална концентрация на ресурси	163
Фигура 12: Разпределение на общините по брой проекти и обща стойност на проектите.....	165
Фигура 13: Разпределение на договореното финансиране по ОПРР по видове интервенции и ареали (в относителни дялове).....	168
Фигура 14: Разпределение на подпомогнатите проекти, насочени към подобряване на градската среда.....	170
Фигура 15: Разпределение на подпомогнатите обекти от образователната инфраструктура по йерархично ниво.....	170
Фигура 16: Разпределение на подпомогнатите обекти от социалната инфраструктура по йерархично ниво.....	171
Фигура 17: Разпределение на подпомогнатите обекти от културната инфраструктура по йерархично ниво.....	171
Фигура 18: Разпределение на подпомогнатите обекти от схеми за енергийна ефективност в образователната инфраструктура по йерархично ниво.....	172
Фигура 19: Ефикасност на средствата по ОПРР, по области.....	173
Фигура 20: Класиране в рамките на ЕС по глобалния индекс на конкурентоспособността (за 2014 г.)	176
Фигура 21: Класиране в рамките на ЕС по глобалния индекс на конкурентоспособността (за 2010 г.)	177



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 22: Регионален индекс на конкурентоспособност на ниво ЕС	183
Фигура 23: Статистическа зависимост между изпълнение на проекти по ОПРР и дял на пътната настилка в добро състояние	
Фигура 24: Ръст на БВП по текущи цени за ЕС и България в периода 2008-2013 г. (в %).....	192
Фигура 25: Ръст на БВП по текущи цени в ЕС (средни стойности за 2008-2013 г.).....	193
Фигура 26: Нива на ръста на правителственото потребление в България за периода 2008-2013 г. (%).....	194
Фигура 27: Нива на ръста на крайното правителствено и частно потребление в България за периода 2008-2013 г. (%).....	195
Фигура 28: Средни нива на ръста на крайното потребление в ЕС (2008-2013 г.).....	195
Фигура 29: Ръст на инвестициите в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)	196
Фигура 30: Средни нива на ръста на обема на инвестициите в ЕС (2008-2013 г.).....	197
Фигура 31: Ръст в обема на износа на стоки и услуги в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%).....	198
Фигура 32: Средни нива на ръста на износа на стоки и услуги в ЕС (2008-2013 г.).....	199
Фигура 33: Ръст в обема на внос на стоки и услуги в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%).....	200
Фигура 34: Средни нива на ръста на вноса на стоки и услуги в ЕС (2008-2013 г.).....	201
Фигура 35: Нива на заетост в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)	203
Фигура 36: Нива на заетост в ЕС за 2013 г.	204
Фигура 37: Етапи на метода „Разлика в разликите“	209
Фигура 38: Графично представяне на метода „Разлика в разликите“	213
Фигура 39: Разпределение на изследваните лица по възрастови групи и според това дали са чували или не за ОПРР.....	282
Фигура 40: Самооценки за степента на информираност за ОПРР	282
Фигура 41: Оценки на българското общество за областите, в които са основните инвестиции на ОПРР	284
Фигура 42: Оценки за цялостния достъп до информация за ОПРР	292
Фигура 43: Информационни канали, по които обществото се е информирало за ОПРР.....	303
Фигура 44: Предпочитания на българското общество към информационните канали, от които да се осведомяват за ОПРР	305



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Списък на използваните акроними

АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура“
БВП	Брутен вътрешен продукт
БНБ	Българска народна банка
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ВУЗ	Висше учебно заведение
ГДПРР	Главна Дирекция „Програмиране на регионалното развитие“
ДМСДГ	Дом за медико-социални грижи за деца
ДФЕС	Договор за функциониране на ЕС
ЕК	Европейска комисия
ЕО	Екологична оценка
ЕС	Европейски съюз
ЕСИЮ	“Екорис Саут Ййст Юроп” ЕООД
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗБР	Закон за биологично разнообразие
ЗЗД	Закон за защита от дискриминация
ЗООС	Закон за опазване на околната среда
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ИА	Изпълнителна агенция Електронни съобщителни мрежи и
ЕСМИС	информационни системи
ИАОС	Изпълнителна агенция по околна среда
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИПИ	Институт за пазарна икономика
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
КЕ	Ключов експерт
КН	Комитет за наблюдение
КФ	Кохезионен фонд
МБАЛ	Многопрофилна болница за активно лечение
МОСВ	Министерство на околната среда и водите



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



МРР	Министерство на регионалното развитие
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НИАР	Национален историко-археологически резерват
НКЕ	Неключов експерт
НПО	Неправителствени организации
НПР	Национална програма за развитие
НСИ	Национален статистически институт
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОВОС	Оценка на въздействието върху околната среда
ОП	Оперативна програма
ОПРР	Оперативна програма „Регионално развитие“
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ОПТ	Оперативна програма „Транспорт“
ОТД	Окончателен технически доклад
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПО	Приоритетна ос
ППЗОП	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки
РЕ	Ръководител на екип
РЕПР	Разходи за единица продукт/резултат
РЗИ	Регионална здравна инспекция
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РМС	Решение на Министерски съвет
СЗР	Северозападен район
СИР	Североизточен район
СИФ	Световен икономически форум
СИЦ	Съвместен изследователски център
СКФ	Структурните и Кохезионния фонд на ЕС
СМР	Строително-монтажни работи
СРИП	Средносрочна рамкова инвестиционна програма



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



СУК	Система за управление на качеството
СЦР	Северен централен район
ТИЦ	Туристически информационни центрове
ТП	Техническо предложение
ТС	Техническа спецификация
УО	Управляващ орган
ЦКЗ	Централно координационно звено
ЮЗР	Югозападен район
ЮИР	Югоизточен район
ЮЛНЦ	Юридически лица с нестопанска цел
ЮЦР	Южен централен район

Речник на основните термини

Бенефициент	Публична или частна институция, отговорна за инициране и изпълнение на проекти и получаваща публична помощ
Въздействие	Измерване на ефекта от дадена интервенция върху социално-икономическото развитие и (не)целевите групи
Ефективност	Анализ на отношението между целите и постигнатите продукти, резултати и въздействие
Ефикасност	Анализ на отношението между постигнатите резултати и вложените ресурси
Индикатор	Показател, спрямо който се отчита постигнатият напредък по съответния проект / приоритетна ос / програма
Интервенция	Набор от дейности с обща цел, чрез които се реализира даден приоритет на оперативната програма
Мониторинг	Процес на систематично и продължително събиране, анализиране и използване на информация за целите на управлението и взимането на решения по отношение на специфични цели или интервенции
Полезност	Анализ на отношението между идентифицираните нужди и постигнатите резултати
Съответствие	В контекста на оценката терминът „съответствие“ се отнася до това доколко подходящи са интервенциите на ОПРР спрямо социално-икономическите проблеми, към които са насочени
Управляващ орган	Национална, регионална или местна публична институция или публична или частна организация, определена от страната-членка да управлява оперативната програма
Устойчивост	Оценка на степента, до която резултатите от интервенциите са трайни във времето



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



За консултанта

ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД (Екорис СИЮ) е юридическо лице, регистрирано в България през август 2006 г. Компанията е част от европейската група от консултантски и изследователски организации – ЕКОРИС Груп (ECORYS Group), разполагаща с офиси в редица страни в Европа, както и представителни офиси в Украйна, Македония и Сърбия. Мисията на Екорис СИЮ е да предоставя пълния набор от услуги, предлагани от ЕКОРИС Груп в този регион. ЕКОРИС се наложи като една от най-силните европейски компании със своите иновативни, гъвкави и интегрирани многоаспектни решения и подходи, съобразени винаги и изцяло с нуждите на клиентите, както и със спецификата на пазара.

Предлагайки консултантските си услуги на българския пазар, Екорис СИЮ натрупа значителен опит в изпълнение на проекти в сферите на: извършване на мониторинг и оценка, регионално развитие, транспорт, околна среда, човешки ресурси и др.

бул. „Черни връх“ №1
1421 София
България

Т: 02 815 56 80
Ф: 02 981 60 32
Е: ecoryssee@ecorys.com

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



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



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%),



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



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).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



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.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



I. Въведение

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 Ийст Юроп“ ЕООД. Настоящият доклад представя дейностите и резултатите от оценката, която е извършена в периода март 2014-май 2015 г.

Целите на настоящата оценка, поставени в Техническото задание, са следните:

Обща цел	Осъществяване на оценка на въздействието на интервенциите по Оперативна програма „Регионално развитие“ (ОПРР) 2007-2013 г. и на приноса им за изпълнение на хоризонталните политики на Европейския Съюз (ЕС).
Специфични цели	<ul style="list-style-type: none"> • Да се изготви независима външна оценка, ориентирана към резултатите, с цел подпомагане на Управляващия орган (УО) на ОПРР при изготвяне на годишните доклади за изпълнението на програмата за 2013 г. и 2014 г., при докладване и коментиране на констатациите на Европейската Комисия (ЕК) за резултатите от изпълнението на програмата; • Да се извършат проучвания за събиране на данни и информация, която не може да бъде предоставена от окончателните технически доклади на бенефициентите и съответно от системата за наблюдение на програмата (ИСУН), за напредъка по индикаторите за резултат и въздействие и екологичните индикатори по ОПРР; • Да се оцени въздействието (социално-икономическо, териториално, върху административния капацитет и околната среда) на интервенциите по ОПРР на основа на събраните данни и информация за напредъка по индикаторите, включително изготвяне на втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на програмата и мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата, съгласно Становището по екологичната оценка (ЕО) № 4-3/2007 г. на Министерство на околната среда и водите (МОСВ); • Подпомагане подготовката на окончателен доклад за изпълнението на ОПРР, както и на ЕК при извършване на последваща оценка на ОПРР; • Да се анализира приносът на интервенциите по ОПРР за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС; • Да се извърши оценка на въздействието от изпълнението на мерките по Комуникационния план за информация и публичност

на ОПРР 2007-2013 г.

II. Методологичен подход и състав на екипа

1. Оценъчни въпроси и методология

С цел повече яснота, оценъчните въпроси, основните източници на информация и методите за оценка са представени в таблицата по-долу.

Таблица 1: Оценъчни въпроси, източници и методи

Оценъчен въпрос / дейност	Източници на информация и данни	Методи за изготвяне на оценката
Дейност 1: Проучвания за набиране на информация за напредъка по индикаторите за резултат и въздействие на ОПРР		
Поддейност 1: Събиране на данни и информация за постигнатите стойности на следните индикатори, за които в Годишните доклади за изпълнение на ОПРР изрично е записано, че за измерването и отчитането им са необходими допълнителни проучвания	<ul style="list-style-type: none"> Социологически проучвания Информация от Регионалните инспекции по околна среда и води (РИОСВ) / общини; Информация от общини Информация от Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ); Българска национална банка (БНБ) Национален статистически институт (НСИ) Евростат ОТД 	<ul style="list-style-type: none"> Кабинетно проучване Подготовка и изпращане на искания за информация Социологическо проучване за удовлетвореността на посетителите – разработен и представен доклад Социологическо проучване за нивото на обществена осведоменост – разработен и представен доклад Получаване на информация от бенефициенти по проекти за туристическа инфраструктура Среща с АПИ за обсъждане на методологиите за изчисляване на стойностите на индикаторите „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ и „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища
Поддейност 2: Събиране на данни и информация, която не може да бъде получена от ИСУН, за стойностите на следните актуализирани екологични индикатори за наблюдение и контрол от табл. 10 в раздел 7.4 на първия тригодишен доклад по наблюдението и контрол при	<ul style="list-style-type: none"> Справки от бенефициенти; ОТД РИОСВ; Регионални здравни инспекции (РЗИ) 	<ul style="list-style-type: none"> Кабинетно проучване Изпращане на заявления за достъп до обществена информация по реда на чл.17 от Закона за опазване на околната среда във връзка с чл.26, ал.1 от Закона за опазване на околната среда във връзка и с чл.24 от Закона за достъп до обществена информация



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



прилагането на програмата, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата		<ul style="list-style-type: none"> Анализ на наличните данни по екологичните индикатори
Дейност 2: Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.		
Поддейност 1: Анализ на традиционните и новите методи за оценка на въздействието, препоръчвани от ЕК и предложения за най-обективни методи за измерване на въздействието	<ul style="list-style-type: none"> Регламенти за периода 2007-2013 г. Регламенти за периода 2014-2020 г. EVALSED 2008 / 2013 Работни документи на ЕК (2, 5, 7) Работен документ за оценка за следващия програмен период „Мониторинг и оценка на Кохезионната политика на ЕК – ЕФРР и КФ. Концепции и идеи“ Насоки за оценка на въздействието и развитието на NoNIE 	Кабинетно проучване
Поддейност 2: Оценка на социално-икономическото въздействие, Оценка на териториалното въздействие, Оценка на въздействието върху административния капацитет		
Оценка на социално-икономическото въздействие <ul style="list-style-type: none"> Каква е разликата между очакваните (целеви) и постигнатите конкретни (реални) резултати и въздействие на интервенциите на ОПРР? Каква е ефективността (отношението между целите и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР? Каква е ефикасността (отношението между вложените ресурси и постигнатите резултати) на интервенциите по 	<ul style="list-style-type: none"> ОТД Годишни доклади за изпълнение на програмата Справки за финансовото изпълнение Социално-икономически анализ на ОПРР Насоки за кандидатстване Средносрочна оценка ИСУН 	<ul style="list-style-type: none"> Кабинетно проучване Таблицы, илюстриращи ефективността на програмата по отношение постигането на заложените целеви стойности на индикаторите за резултат и въздействие Оценка на разходите за единица продукт / резултат Посещения на място и Контролен списък за посещения на място Интервюта с бенефициенти и Стандартизиран въпросник Интервюта с експерти на УО Анализ на границата на ефикасност Макроикономически модел СИБИЛА



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<p>ОПРР?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какво трябва да се промени и какво да се запази през следващия програмен период за да се постигне по-голяма ефикасност и ефективност при планиране на интервенциите? • Каква е полезността и устойчивостта (отношението между идентифицираните нужди и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР? Спомагат ли реално интервенциите за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата? Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите? • Какви са основните поуки от гледна точка на дизайна на интервенциите? • Кои са примерите за добри практики и успешни проекти при интервенциите по ОПРР? • Кои са идентифицираните непланирани ефекти (положителни и отрицателни) от интервенциите на ОПРР, в т.ч. косвени и индуцирани ефекти, неочаквани ефекти и др.? • Кои са идентифицираните други външни фактори, които биха могли да имат влияние (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на 		
---	--	--



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<p>интервенциите по ОПРР?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какво е влиянието на тези други външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОПРР? • Какво е въздействието на световната финансова криза върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОПРР? • До каква степен са изпълнени препоръките по отношение на въздействието на ОПРР от средносрочната оценка? 		
<p>Оценка на териториалното въздействие</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какво е териториалното разпределение на интервенциите по ОПРР и има ли наличие на териториална концентрация на интервенции? • Каква е ефикасността на интервенциите по ОПРР на териториално ниво? • Какво е въздействието на интервенциите върху намаляването на регионалните различия в България и спрямо средното за ЕС? • Има ли разлика между групите територии и население, които получават и тези, които не получават подкрепа (контрафактологичен анализ)? • Какво е въздействието и приноса на интервенциите по 	<ul style="list-style-type: none"> • ИСУН • Данни за финансовото изпълнение, предоставени от УО • Съществуващи изследвания на конкурентоспособността на ниво държава, NUTS2, ниво област 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • с • Анализ „разлика в разликите“ • Интервюта с експерти на УО



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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”



<p>ОПРР спрямо регионалната конкурентоспособност и устойчивото развитие?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какъв е постигнатият интегриран ефект от изпълнението на ОПРР 2007-2013 		
<p>Оценка на въздействието върху административния капацитет</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какво е въздействието на интервенциите по „Техническа помощ” върху административния капацитет на бенефициентите и УО? • Какво е въздействието на обученията върху административния капацитет на бенефициентите? • Какво е въздействието на обученията върху административния капацитет на служителите на УО? • Какви стъпки са предприети за намаляване на административната тежест за бенефициентите и УО? 	<ul style="list-style-type: none"> • ОТД • Годишни доклади за изпълнение на програмата • Справки за проведени обучения 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Интервюта с експерти на УО и с бенефициенти • Онлайн въпросник до УО и бенефициентите
<p>Поддейност 3: Оценка на въздействието върху околната среда</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Каква е адекватността на актуализираните в първия тригодишен доклад мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последици от осъществяването на ОПРР върху околната среда и индикатори за наблюдение и контрол при прилагането на ОПРР? • Изпълняват ли се и 	<ul style="list-style-type: none"> • Първи тригодишен доклад мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последици от осъществяването на ОПРР върху околната среда и индикатори за наблюдение и контрол при прилагането на ОПРР • Справки от бенефициенти; • РИОСВ; 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Посещения на място • Среща с МОСВ • Изпращане на заявления за достъп до обществена информация по реда на чл. 17 от Закона за опазване на околната среда във връзка с чл. 26, ал. 1 от Закона за опазване на околната среда във връзка и с чл. 24 от Закона за достъп до обществена информация



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<p>каква е степента на отразяване на актуализираните в първия тригодишен доклад мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последици от осъществяването на ОПРР върху околната среда в схемите за предоставяне на БФП и Насоките/изискванията за кандидатстване, публикувани през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г.?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Изпълняват ли се мерките при одобрението на проектни предложения? Одобряват ли се проекти, за които се изисква ОВОС/ЕО само след положително решение/становище? • Взима ли се предвид опазването на биологичното разнообразие? • Вземат ли се предвид границите на паметниците на културата и на техните прилежащи зони, съгласно съществуващите закони за тяхната защита? • Предприемат ли се мерки за ограничаване на емисиите на прах, шум и вибрации при извършване на строително-ремонтните дейности по проектите? • До каква степен в окончателните 	<ul style="list-style-type: none"> • Регионални здравни инспекции (РЗИ) • ОТД 	
--	---	--



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<p>технически доклади по приключилите проекти са изпълнени мерките и са отчетени актуализираните екологични индикатори?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какво е въздействието върху околната среда на приключилите проекти през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г. и съответно на интервенциите по ОПРР? • Дали измененията на ОПРР през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г. имат предимства по отношение на въздействието върху околната среда, в сравнение с дейностите, които са отпаднали? • До каква степен са изпълнени препоръките от първия тригодишен доклад? 		
<p>Дейност 3: Оценка на приноса на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г. за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС</p>		
<p>Поддейност 1: Анализ на актуалността на разгледаните хоризонтални въпроси в ОПРР с европейските и национални документи, дефиниращи хоризонталните политики на ЕС в областта на равните възможности, равен достъп, недискриминация, устойчивото развитие, партньорство и др., като се направи преглед на хоризонталните принципи, въпроси и политики на ЕС, определяне на тези, чието приложение е релевантно за ОПРР и се предложи наблюдение и отчитане в годишните доклади за изпълнение на ОПРР на допълнителни хоризонтални въпроси, в светлината на стратегия „Европа 2020“</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Каква е разликата между хоризонтални принципи, въпроси и политики? • Кои са дефинираните хоризонталните политики на ЕС? • Кои са хоризонталните политики на ЕС, релевантни за ОПРР 2007-2013 г.? • Актуални ли са разгледаните хоризонтални въпроси 	<ul style="list-style-type: none"> • Договори, Директиви и Регламенти на ЕК • ОПРР • Годишни доклади на УО • Средносрочна оценка 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Интервюта с експерти на УО / бенефициенти • Онлайн въпросник



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<p>в ОПРР 2007-2013 г.?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Какви са предложенията на Изпълнителя за допълнителни хоризонтални въпроси за наблюдение и отчитане в годишните доклади за изпълнение на ОПРР? • Как развитието на хоризонталните политики на национално и европейско ниво въздейства върху ОПРР 		
<p>Поддейност 2: Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка на ОПРР относно прилагането на хоризонталните политики на ЕС при оценката на проектни предложения</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в насоките/изискванията за кандидатстване по схемите, открити след 01.01.2011 г.? • До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в критериите за избор на операции, критерии за допустимост, допустими дейности, критерии за подбор? • До каква степен хоризонтални принципи, въпроси и политики са отразени в методиката за оценка на проектите? 	<ul style="list-style-type: none"> • Насоки / изисквания за кандидатстване • Критерии за избор на операции, критерии за допустимост, допустими дейности, критерии за подбор • Методика за оценка на проекти 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Интервюта с експерти на УО / бенефициенти
<p>Поддейност 3: Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка относно докладването на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • Какво е качеството и изчерпателността на докладването на изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики на ЕС в годишните доклади за изпълнение на ОПРР? 	<ul style="list-style-type: none"> • Годишни доклади за изпълнението на ОПРР • Средносрочна оценка • ОПРР 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Интервюта с експерти на УО / бенефициенти



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



<ul style="list-style-type: none"> • Актуални ли са и до каква степен са изпълнени препоръките от средносрочната оценка по отношение на докладването на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонталните индикатори? • До каква степен системата от индикатори по ОПРР измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики? • Дали количествените целеви стойности на заложените в програмата индикатори, свързани с хоризонталните политики на ЕС са реалистични, като се отчита предвидената подкрепа от ЕФРР? • Каква е изчерпателността и реалистичността на отчетените стойности на индикаторите, свързани с хоризонталните политики на ЕС в годишните доклади за изпълнение на ОПРР? 		
Поддейност 4: Прилагане на хоризонталните принципи при управлението и изпълнението на ОПРР		
<ul style="list-style-type: none"> • Как хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в наръчника за управление и изпълнение и други документи по ОПРР? • Какви механизми са използвани за гарантиране спазването на хоризонталните принципи в 	<ul style="list-style-type: none"> • Наръчник на УО • ОТД 	<ul style="list-style-type: none"> • Кабинетно проучване • Интервюта с експерти на УО / бенефициенти



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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”



<p>управлението на ОПРР?</p> <ul style="list-style-type: none"> До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са взети под внимание при изпълнението на проектите? По какъв начин бенефициентите осигуряват изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики? 		
<p>Дейност 4. Оценка на въздействието от приложените мерки на Комуникационния план за информация и публичност на ОПРР 2007-2013 г.</p>		
<p>Поддейност 1: Оценка на изпълнението на целите на Комуникационния план</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Повишена ли е обществената информираност за обхвата, целите и резултатите по ОПРР и за приноса на Общността? Осигурена ли е прозрачност и откритост при изпълнението на ОПРР? До каква степен потенциалните бенефициенти са информирани за възможностите за финансиране, предоставени от ЕФРР и за критериите за допустимост по програмата? До каква степен бенефициентите по програмата са запознати с отговорностите им при изпълнението на проекти по ОПРР, включително задълженията им за информация и публичност, свързани с реализирането на тези 	<ul style="list-style-type: none"> Комуникационен план Годишни доклади за изпълнението на ОПРР ОТД www.bgregio.eu 	<ul style="list-style-type: none"> Социологическо проучване за нивото на обществена осведоменост – разработен и представен доклад Онлайн въпросник Интервюта със служители на УО



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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”



проекти?		
Поддейност 2: Оценка на въздействието изпълнението на комуникационните методи и канали, заложиени в Комуникационния план		
<ul style="list-style-type: none"> До каква степен са изпълнени заложените дейности по комуникационните методи и канали в Комуникационния план? Каква е ефективността, ефикасността, полезността, въздействието на извършените дейности по комуникационните методи и канали? 	<ul style="list-style-type: none"> Комуникационен план Годишни доклади за изпълнението на ОПРР ОТД www.bgregio.eu 	<ul style="list-style-type: none"> Социологическо проучване за нивото на обществена осведоменост – разработен и представен доклад Онлайн въпросник Интервюта със служители на УО
Поддейност 3: Оценка на изпълнението на индикаторите за резултат и продукт, заложиени в Комуникационния план		
<ul style="list-style-type: none"> Адекватни ли са заложените целеви стойности на индикаторите? Каква е разликата между целевите и постигнатите стойности на индикаторите? 	<ul style="list-style-type: none"> Индикатори на Комуникационния план Справка за изпълнението на индикаторите 	<ul style="list-style-type: none"> Кабинетно проучване Преглед на справки от УО

2. Състав и разпределение на екипа

За изпълнението на поръчката е използван следният екип от ключови експерти:

- Ръководител екип – Даниел Нигохосян
- Ключов експерт №1 “Оценка на въздействието” – Иглика Василева
- Ключов експерт №2 “Оценка на въздействието” – Ралица Симеонова–Ганева
- Ключов експерт №3 „Еколог” – Пламен Станев
- Ключов експерт №4 „Информация и публичност” – Емилия Ченгелова

Като се имат предвид разнообразието от дейности и техният обхват, изпълнението на поръчката изискваше и включването на значителен брой неключови експерти, които да подпомагат техническата и аналитична работа по всички оценки, както и в процеса на събиране и обработване на данните. Разпределението и ролята на експертите по дейности е представено в таблицата по-долу:

Таблица 2: Разпределение на експертите по дейности

Дейности	РЕ	КЕ1	КЕ2	КЕ3	КЕ4	НКЕ
Етап 1 - Встъпителна фаза						
Анализ на оценяемостта	✓✓	✓	✓	✓	✓	
Актуализиране на общата методология и работния план	✓✓	✓	✓	✓	✓	
Разработване на встъпителен доклад	✓✓	✓	✓	✓	✓	
Етап 2 и 3 - Събиране на информация и оценки						
Дейност 1 - Проучвания за набиране на информация за напредъка по индикаторите						
1.1 Данни за индикаторите на ОПРР	✓	✓	✓✓		✓	✓
2.2 Данни за екологичните индикатори	✓			✓✓		✓
Дейност 2 - Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.						
2.1 Анализ на традиционните и нови методи за оценка на въздействието	✓	✓✓	✓			✓
2.2 Оценка на социално икономическото, териториалното въздействие и въздействие върху административния капацитет	✓	✓✓	✓			✓
2.3 Оценка на въздействието върху околната среда	✓			✓✓		✓
Дейност 3 - Оценка на приноса на интервенциите по ОПРР към хоризонталните политики						
3.1 Анализ на актуалността на хоризонталните въпроси в ОПРР	✓✓					✓
3.2 Хоризонталните политики при оценката на проектни предложения	✓✓					✓
3.3 Докладване на хоризонталните въпроси и отчитане на хоризонталните индикатори	✓✓					✓
3.4 Прилагане на хоризонталните принципи при управлението и изпълнението на ОПРР	✓✓					✓

Дейности	РЕ	КЕ1	КЕ2	КЕ3	КЕ4	НКЕ
Дейност 4 Оценка на въздействието от приложените мерки на Коммуникационния план						
4.1 Оценка на изпълнението на целите на Коммуникационния план	✓				✓✓	✓
4.2 Оценка на въздействието на комуникационните методи и канали	✓				✓✓	✓
4.3 Оценка на изпълнението на индикаторите на Коммуникационния план	✓				✓✓	✓
Етап 4 - Подготовка и внасяне на окончателен вариант на оценката	✓✓	✓	✓	✓	✓	

РЕ – ръководител екип, КЕ1 – Оценка на въздействието, КЕ2 – Оценка на въздействието, КЕ3 – Еколог,
КЕ4 – Информация и публичност, НКЕ – Непосредствени експерти

✓✓ - водеща роля, ✓ - участие

3. График на изпълнение на дейностите

Графикът на изпълнение на дейностите е съобразен с изискванията на Възложителя за етапите и сроковете на изпълнение и е в съответствие с подхода на Консултанта за изпълнение на поръчката, както и предходен опит в изпълнение на подобни поръчки.

Съобразно изискванията на техническото задание, изпълнението на дейностите е предвидено да се осъществи в 4 етапа:

Етап 1: Встъпителна фаза

Етап 2: Набиране на информация за индикаторите и оценка на въздействието върху околната среда

Етап 3: Оценка на социално-икономическото въздействие, териториалното въздействие, въздействието върху административния капацитет, както и оценка на Коммуникационния план и хоризонталните принципи.

Етап 4: Подготовка и внасяне на окончателен вариант на оценката.

Работният план представен по-долу рамкира цялостното изпълнение на дейностите и поддейностите.

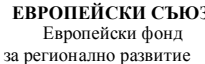


Таблица 3: Работен план

План-график на изпълнението 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																																																																		
Дейности	март.14				апр.14				май.14				юни.14				юли.14				авг.14				септ.14				окт.14				ноември.14				дек.14				ян.15				февр.15				март.15				апр.15				май.15				юни.15					
Календарни седмици	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
Етап 1: Встъпителна фаза	Етап 1																																																																	
Встъпителна среща																																																																		
Среща на ключовите експерти																																																																		
Анализ на оценяемостта																																																																		
Актуализиране на общата методология и работния план																																																																		
Уточняване на индикаторите и източниците на информация																																																																		
Разработване на Встъпителен доклад																																																																		
Етап 2 и 3: Събиране на информация и оценки	Етап 2 и 3: Събиране на информация и оценки																																																																	
Дейност 1: Проучвания за набиране на информация за напредъка по индикаторите	Дейност 1																																																																	
1.1. Данни за индикаторите по ОПРР																																																																		
1.2. Данни за екологичните индикатори																																																																		
Дейност 2: Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.	Дейност 2																																																																	
2.1. Анализ на традиционните и нови методи за оценка на въздействието																																																																		
2.2. Оценка на социално-икономическото, терит. и въздействието върху админ. капацитет																																																																		
2.2.1 Социално-икономическо въздействие																																																																		
2.2.2 Териториално въздействие (вкл. Контрафакт. Анализ и анализ на еф.)																																																																		
2.2.3 Въздействие върху административния капацитет - ТП																																																																		
2.3. Оценка на въздействието върху околната среда																																																																		
Дейност 3: Оценка на приноса на интервенциите по ОПРР към хоризонталните политики	Дейност 3																																																																	
3.1. Анализ на актуалността на хоризонталните въпроси в ОПРР																																																																		
3.2. Прилагане на хоризонталните политики при оценката на проектни предложения																																																																		
3.3. Докладване на хоризонталните въпроси и отчитане на хоризонталните индикатори																																																																		
3.4. Прилагане на хоризонталните принципи при управлението и изпълнението на ОПРР																																																																		
Дейност 4: Оценка на въздействието от приложените мерки на Комуникационния план	Дейност 4																																																																	
4.1. Оценка на изпълнението на целите на Комуникационния план																																																																		
4.2. Оценка на въздействието на комуникационните методи и канали																																																																		
4.3. Оценка на изпълнението на индикаторите на Комуникационния план																																																																		
Етап 4: Подготовка и внасяне на окончателен вариант на оценката	Етап 4																																																																	
Доклади	март.14				апр.14				май.14				юни.14				юли.14				авг.14				септ.14				окт.14				ноември.14				дек.14				ян.15				февр.15				март.15				апр.15				май.15				юни.15					
Календарни седмици	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24
1. Встъпителен доклад	11.04.2014.																																																																	
2. Първи междинен доклад	12.9.2014.																																																																	
3. Втори междинен доклад	12.03.2015.																																																																	
4. Окончателен доклад	07.05.2015.																																																																	

III. Събиране на информация, оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013, оценка на въздействието на мерките по Коммуникационния план и оценка на въздействието върху околната среда

1. Дейност 1: Събиране на информация за напредъка по индикаторите за резултат и въздействие на ОПРР

1.1. Събиране на данни и информация за постигнатите стойности на индикаторите, за чието измерване и отчитане са необходими допълнителни проучвания

Индикаторите, за чието измерване и отчитане са необходими допълнителни проучвания, са посочени в Годишните доклади за изпълнение на ОПРР, а така също в Техническото задание и в Техническото предложение. Те са изброени в таблицата по-долу, заедно с източниците и методите за събиране на информация, използвани при извършването на оценката.

Таблица 4: Индикатори и релевантни мерки

Индикатор	Източници на информация	Метод за събиране на информацията
Намаляване на емисиите на парникови газове	Доклади за приключили проекти Информация от бенефициенти РИОСВ / общини	Преглед на извършените дейности и постигнатите резултати на проектно ниво по ПО1, ПО2 и ПО4 Писма с анкетни карти до бенефициентите.
Икономия на енергия от обновяване на сградите	Вж. по-горе	Вж. по-горе
Използване на обществен градски транспорт (включително хора с увреждания)	Индикаторът се отнася за операция „Системи за устойчив градски транспорт“ в ПО1, по която все още няма приключили проекти и съответно, няма отчетени стойности за индикатора.	
Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари	Доклади за приключили проекти Информация от АПИ и общини	Преглед на извършените дейности и постигнатите резултати на проектно ниво Писма с анкетни карти до бенефициентите.
Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища	Вж. по-горе	Вж. по-горе

(база 2006 г.)

Нетни годишни приходи от международен туризъм	БНБ (Доклади за приключили проекти и за проекти в изпълнение)	Основният източник за изчисляване на нетните годишни приходи от международен туризъм са нетните приходи от пътуванията (нетния размер на статия „пътувания“), които са компонент на текущата сметка на платежния баланс, по информация предоставена от БНБ.
Заетост на легловата база	НСИ (Доклади за приключили проекти и за проекти в изпълнение)	Информацията е набавена от НСИ, като е налична и в базите данни на Евростат
Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции	Доклади за приключили проекти и за проекти в изпълнение Информация от бенефициентите за годишния брой посетители на конкретните атракции преди и след реализирането на проектите	Преглед на извършените дейности и постигнатите резултати на проектно ниво Писма с анкетни карти до бенефициентите.
Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги	Резултати от социологическо проучване (Доклади за приключили проекти и за проекти в изпълнение)	Преглед на резултатите от социологическото проучване за удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги
Ниво на обществена осведоменост по отношение ОПРР	Резултати от социологическо проучване	Преглед на резултатите от социологическото проучване за ниво на обществена осведоменост по отношение ОПРР

С цел да се придобие представа както за основата, на която се извърши оценка на въздействието, така и за динамичността на условията в които се извърши, поради големия брой приключващи проекти през оценявания период, в таблицата по-долу са представени данни за сключените договори към 31.12.2014 г. и за приключилите проекти към 31.12.2013 г. и 31.12.2014 г. От таблицата е видно, че в рамките на една година са финализирани 167 проекта, като над 300 договора все още не са окончателно

приключили. В този смисъл, използваните данни в настоящата оценка не могат да бъдат разглеждани като окончателни от гледна точка на постигнатото по програмата.

Таблица 5: Статут на договорите по ОПРР 2007-2013 г.

Схема	Сключени договори	Приключили проекти (вкл. прекратени)		Прекратени договори	Договори, чието изпълнение не е приключило към 31.12.2014 ¹
	към 31.12.2014	към 31.12.2013	към 31.12.2014	към 31.12.2014	
1.1.01	74	74	74	8	0
1.1.02	8	3	4	2	4
1.1.03	20	0	4	4	16
1.1.04	12	9	9	1	3
1.1.05	20	15	16	2	4
1.1.07	15	14	15	0	0
1.1.08	17	0	0	0	17
1.1.09	47	27	40	2	7
1.1.10	45	37	42	7	3
1.1.11	62	18	50	1	12
1.1.12	21	0	10	0	11
1.2.01	1	0	0	0	1
1.2.02	3	0	0	0	3
1.2.03	1	0	0	0	1
1.4.01	1	0	0	0	1
1.4.02	18	18	18	0	0
1.4.03	17	17	17	3	0
1.4.04	11	11	11	0	0
1.4.05	23	21	23	0	0
1.4.06	43	40	41	0	2
1.4.07	36	30	36	0	0
1.4.08	1	0	0	0	1
1.4.09	36	0	0	0	36
1.5.01	1	0	0	0	1
1.5.02	1	0	0	0	1
1.5.03	5	0	0	0	5

¹ Проекти, които са в категории „В процес на изпълнение“, „Регистриран“ и „Временно спрян“.

2.1.01	57	39	46	2	11
2.1.02	31	30	30	1	1
2.2.01	1	0	0	0	1
2.3.01	1	1	1	0	0
3.1.01	10	8	8	0	2
3.1.02	15	11	11	1	4
3.1.03	46	10	26	0	20
3.1.04	1	0	0	0	1
3.2.01	6	6	6	6	0
3.2.02	28	0	15	1	13
3.2.03	12	0	1	1	11
3.3.01	14	8	8	0	6
4.1.01	62	62	62	2	0
4.1.02	14	14	14	1	0
4.1.03	70	49	69	2	1
4.1.04	67	37	60	5	7
4.1.05	15	2	6	0	9
4.2.01	61	61	61	19	0
5.3.01	71	39	43	12	28
5.3.02	35	0	0	0	35
5.3.03	31	0	1	1	30
Общо	1187	711	878	84	309

Източник: ИСУН² и справка на УО

След извършения анализ на схемите по ОПРР 2007-2013 г. и идентифицирането на проектите, които имат връзка с конкретните индикатори, екипът оценители пристъпи към преглед на получените окончателни технически доклади за проектите, окончателно завършени към декември 2014 г.

За улеснение информацията от докладите е систематизирана в таблица (вж. Приложение „Електронни таблици“), в която са вписвани стойностите на индикаторите, които са посочени в техническите доклади на бенефициентите.

Във връзка с откритите неточности екипът оценители обсъди с Възложителя възможността да се изпрати запитване до бенефициентите за допълване на липсващата информация. Беше взето решение да се изпратят писма до всички бенефициенти по програмата, които имат проекти с липсваща или неточна информация в окончателните си доклади.

Във **втория етап** от оценката бяха изпратени писма до 196 общини с искане за информация за стойностите на индикаторите. Писма, изискващи подобна информация,

² Съгласно данни от ИСУН, към февруари 2015 г.

бяха изпратени също така и до конкретни бенефициенти по ОПРР – 13 неправителствени организации и 14 ВУЗ-а. Изпратени бяха и писма до Агенция „Пътна инфраструктура“, Агенция по заетостта, както и до Министерство на културата, изискващи информация относно проектите, по които те са бенефициенти.

За улеснение на бенефициентите бяха изготвени анкетни карти, които да бъдат прилагани към писмата и в които да бъде попълвана необходимата информация – отчетена стойност на индикатора, година на отчитане, източник на информация и при нужда – коментар / забележка. Подготвени и изпратени бяха анкетни карти, в които да бъде попълнена липсващата информация, съответно за следните индикатори:

- Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни);
- Икономия на енергия от обновяване на сградите;
- Икономия на енергия от въвеждането на енергоспестяващо улично осветление
- Създадени работни места;
- Стойност на спестено време (в евро / год.) в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари;
- Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.);
- Брой създадени работни места в подкрепените туристически атракции;
- Нарастване на броя посетители на подкрепените атракции;
- Производство на електроенергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия);
- Реставрирани и обновени исторически и културни паметници, разположени в градовете;
- Застроени площи;
- Засягане на горски площи;
- Засягане на природни местообитания;
- Площи със засадена растителност;
- Проведени обучения и семинари, свързани с околната среда

Постъпили са данни от 156 бенефициента, т.е. от около 70% от бенефициентите, до които са изпратени съответните искания за предоставяне на информация.

В **третия етап на оценката**, след представянето на Първия междинен доклад, беше извършен преглед на новополучените окончателни технически доклади по проекти, приключили в периода март-декември 2014 г. Прегледът установи, че е необходимо искане на допълнителна информация единствено до 5 бенефициента по проекти за туристическа инфраструктура (Министерство на културата, община Несебър, община Панагюрище, община Перник, община Петрич), като бенефициентите изпратиха допълнителна информация³.

Постигнатите стойности на индикаторите, които се базират на събраната информация в етапи 2 и 3 на оценката, са представени по-долу. Коригираните общи стойности са получени след изключване на екстремните стойности. От изчисленията са изключени

³ С изключение на Несебър и Панагюрище

екстремните стойности (outliers), отчетени по схеми 1.1.01, 1.1.05, 1.1.10, 1.4.02, 1.4.05, 2.1.02, 3.1.03, 4.1.01 и 4.1.03. Тези стойности са определени като екстремни най-често когато попадат извън интервала, дефиниран по следния начин:

$$[E(X) - 3\sigma(X), E(X) + 3\sigma(X)],$$

където с $E(X)$ е означена средната стойност на всички отчетени стойности по даден индикатор, а с $\sigma(X)$ – тяхното стандартно отклонение. Изборът на този интервал е продиктуван от формата на функцията на плътност на нормалното разпределение. Ако допуснем, че наблюденията на индикаторите са разпределени с нормално разпределение (най-често използвано допускане), то тогава би следвало 68% от наблюденията да са в границите на едно стандартно отклонение от средната стойност, 95% - на две стандартни отклонения и 99.7% - на три стандартни отклонения, т.е. на практика всички стойности на променливата, за която сме допуснали, че има нормално разпределение, би следвало да са в рамките на 3 стандартни отклонения.

В допълнение на този чисто технически статистически критерий, някои проекти са изключени от анализа и въз основа на някои настъпили промени, които са променили съществено обхвата на проекта, като например по проект BG161PO001/1.1-01/2007/006 „Създаване на благоприятни условия за израстване и развитие на видинските деца“, при който са въведени нови обекти в процеса на строително-монтажните работи.

Някои проекти са изключени и въз основа на експертна преценка – когато са отчетени малко на брой стойности по някой физически индикатор за изпълнение и поради високата тежест на всяко допълнително наблюдение, отчетената стойност по даден проект⁴ формално не попада извън дефинирания по-горе интервал, но на практика тя е много различна от останалите регистрирани данни и затова е изключена.

Таблиците с постигнатите и коригираните стойности са включени и в Приложение 1 „Електронни таблици“.

Индикатор: „Намаляване на емисиите на парникови газове“ (килотонове)

Таблица 6. Индикатор „Намаляване на емисиите на парникови газове“ (кт)

Схема	Отчетени стойности ⁵	Коригирани стойности
1.1.01	15,048	8,908
1.1.07	4,158	4,158
1.1.09	25,021	25,021
ПО1	44,227	38,087
4.1.01	1,940	1,940

⁴ Например проектите BG161PO001/1.4-02/2008/011 „Нова визия за централна градска част и интегрирано градско развитие, чрез подобряване на физическата среда и ревитализация на град Пазарджик“ и BG161PO001/1.4.-02/2008/013 „Осигуряване на устойчива и екологична среда и повишаване привлекателността на община Велинград“ в схема 1.4.02

⁵ По ОТД и анкетно проучване

4.1.03	8,181	2,590	Събраната информация за индикатора е представена в таблица 6. Втората колона на таблицата показва резултатите от извършения преглед на информацията в ОТД и събраната информация чрез допълнително запитване до бенефициентите. Третата колона представлява корекция на събраната информация, която има за цел да представи по-реалистични данни за постигнатия напредък (вж. Приложение 1, Таблица 1).
Общо	54,348	42,617	

Направените корекции са представени по-долу:

- проект BG161PO001/1.1-01/2007/042 „Обновена и модернизирана социална инфраструктура в Община Нова Загора“ – стойността 7000 кт/г не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 *стандартното отклонение
- проект BG161PO001/1.1-01/2007/006 „Осигуряване на ефективна, общодостъпна и модерна образователна инфраструктура за устойчивото развитие на община Габрово“ – стойността -860 кт/г не е включена в изчисленията, защото е с около 10 пъти по-ниска от следващата регистрирана стойност по схемата
- проект BG161PO001/4.1-03/2010/006 „Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската образователна инфраструктура: ОУ "Хр.Ботев" с. Елховец, ЦДГ "Дъга" с.Елховец и ЦДГ "Елица" с.Чепинци" - стойността 5591 кт/г не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 *стандартното отклонение

Индикаторът съответства на ключов индикатор № 30 в SFC, като в ОПРР индикаторът е включен на ниво приоритетни оси 1 и 2. В рамките на настоящата поръчка, информация за индикатора е събрана по пет схеми (посочени в таблицата), като вместо по приоритетна ос 2, е събрана информация по ПО4. Причините за неотчитането на индикатора по ПО2 са няколко. На първо място, индикаторът не е заложен в Насоките / Изискванията за кандидатстване и съответно не е отчитан от бенефициентите по програмата, въпреки че АПИ е посочена като източник за този индикатор в ОПРР.

В допълнение, липсва ясна логика на интервенция, която да обвързва инвестициите по ПО2 за пътна инфраструктура с намаляването на емисиите на парникови газове. Липсата на такава логика, както и невъзможността този индикатор да бъде отчитан, бяха потвърдени и по време на среща с експерти на АПИ. Нивото на емисиите е обвързано с индикатора за резултат – „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“, т.е. при увеличаване на трафика, се увеличават и емисиите по конкретната рехабилитирана отсечка. На практика между тези два индикатора има обратна връзка, когато не става въпрос за пренасочване на трафик от гъсто-населени места, в които често има прекалено натовареност на дадени пътища.⁶ Връзка между индикатора и инвестициите в пътна инфраструктура не е разглеждана и в Работен документ на ЕК №7.

По операция 2.3 е изпълнена схема BG161PO001/2.3-01/2010 Подготовка, проучвания и

⁶ DG REGIO. Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects. 2008. стр.132

проектиране за изграждане на междусистемна газова връзка България – Сърбия, която би могла да има връзка с индикатора, отчитащ намаляване на емисии. Както е видно от наименованието на схемата и от предвидените дейности, операцията има за цел по-скоро подготовката на проекти за газова връзка. В този смисъл, операцията представлява само първата стъпка от изпълнението на газова връзка между България и Сърбия. Пряко въздействие върху диверсификация на доставките на природен газ, както и по-широко въздействие върху емисиите на парникови газове може да се очаква едва след изпълнението на самия проект за изграждане на газова връзка. Поради тази причина и сравнително ограничения бюджет на операцията, за нея не са предвидени индикатори за продукт и резултат.

С оглед на гореизложеното, може да се направи препоръка индикаторът за намаляване на емисиите на парникови газове да отпадне по ПО2, като това може да бъде направено в случай, че има предстоящо изменение на програмата през 2015 г. В случай, че не бъде извършено изменение на програмата, индикаторът по ПО2 няма да може да бъде отчетен в Окончателния доклад по ОПРР 2007-2013 г. Както беше посочено причините за отпадане/неотчитане на индикатора са: липса на връзка между индикатора и дейностите по ПО2, невключване на индикатора в Насоките за кандидатстване и съответно неотчитане на индикатора от бенефициентите.

В същото време индикаторът може да бъде отчитан и по ПО4, тъй като по приоритетната ос за дребномащабни инвестиции има сходни интервенции с ПО1. Макар че не е включен в Насоките за кандидатстване по ПО4, индикаторът е отчитан от бенефициентите, като информация за него е събрана и в рамките на настоящата оценка. Събраната информация може да бъде допълнена с данни от окончателни доклади на бенефициентите след 2015 г. По този начин резултатите по програмата ще бъдат отчетени по-пълно, отколкото отчитането на индикатора единствено по ПО1.

В ОПРР мерната единица на индикатора е килотонове, но в Насоките за кандидатстване е предвиден по-коректният килотонове / годишно. Съответно, бенефициентите са докладвали стойности в тази мерна единица. В Насоките за ключовите индикатори⁷ също е посочено, че се има предвид килотонове / годишно. За следващия програмен период ЕК е предвидила този индикатор да бъде „Годишно намаляване на емисиите на парникови газове“. Същото се отнася и до описания по-долу индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“. Той също отчита **годишните** ефекти, като в случая се касае за икономии на енергия.

Друг важен фактор по отношение на този индикатор, който следва да се има предвид са методологичните трудности при преобразуване на консумираната енергия в количество отделен CO₂, тъй като обикновено бенефициентите употребяват енергия от различни видове източници – твърдо гориво, газ, нафта, топлофикация, електроенергия и др. Трудностите се повишават, в случаите когато има преминаване от един вид гориво на друг и липсва информация за база.

Друго предизвикателство при отчитането на индикатора от страна на бенефициентите е

⁷ DG REGIO. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Reporting on Core Indicators for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Working Document No.7. July 2009

липсата на ясна методология за изчисляването на намаляването на емисиите на парникови газове, с която да са запознати всички бенефициенти. Поради тази причина докладваните стойности варират от -860 до 7000 т/годишно. Това наложи коригирането / изключването на част от докладваните от бенефициентите стойности, за да се стигне до стойността 42,617 кт/годишно намаляване на емисиите на парникови газове (килотонове).

Трудностите при отчитането на индикатора водят до ситуация, в която от общо прегледаните 247 доклада по релевантните схеми, в 73 няма информация за индикатора, а в други 64 доклада е посочено, че индикаторът е неприложим (вж. Приложение 1 „Електронни таблици“ – таблица 1). Тези данни показват, че не за всички проекти може да се събере информация за намаляването на емисиите на парникови газове, въпреки че те имат отношение към този индикатор, т.е. в това отношение отчетената стойност е занижена.

Освен това, както е видно от таблица 7 по-долу, въпреки че по някои схеми е отчитана икономия на енергия от обновяване на сгради, това не е съпътствано от отчитане на намаляване на емисиите на парникови газове. Съгласно Ръководството на ЕК с концепции и препоръки за мониторинг и оценка за програмен период 2014-2020 г.⁸ намаляването на емисии на парникови газове е индикатор, който е обвързан с интервенции във възобновяеми енергийни източници и за намаляване на потреблението на енергия. В тази връзка, за следващия програмен период индикаторът следва да бъде отчитан по всички схеми, по които има такива интервенции.

Индикатор: „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ (МВт/годишно)

Таблица 7. Индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сгради“ (МВт/г)

Схема	Отчетени стойности	Коригирани стойности
1.1.01	41 697	41 697
1.1.02	1891	1891
1.1.04	3 007	3 007
1.1.05	918 043	871
1.1.07	13 201	13 201
1.1.09	64 257	64 257

⁸ DG REGIO. Guidance document on monitoring and evaluation. Concepts and recommendations. Март 2014 г.

ПО1	1 042 097	124 925
4.1.01	109 619	6 773
4.1.03	25 802	25 802
Общо	1 177 518	157 500

Както е видно от таблицата, освен за Приоритетна ос 1, съгласно предвиденото в Техническото задание, беше събрана информация за постигнати стойности за индикатора и по Приоритетна ос 4.

Индикаторът не е заложен в програмата за ПО4, но с оглед на вида интервенции по оста, той има съществен принос към постигнатите резултати по програмата по отношение на икономията на енергия. В този смисъл, може да бъде направена препоръка този индикатор също да се отчита по ПО4 с цел да се постигне по-пълнен обхват на постигнатите по програмата резултати.

Направените корекции (вж. Приложение 1, Таблица 1) в докладваните и събраните от бенефициентите стойности се дължат на следните фактори:

- Наблюдават се методологични трудности при отчитане на икономия на енергия, свързани с наличието на специфични обстоятелства – конструктивни решения, водещи не до намаляване, а до реално увеличение на консумацията на енергия (по-голяма използвана площ, осигуряване на нормативно изисквания температурен комфорт, преминаване към друг вид гориво, използването на помещенията за по-дълъг период и др.);
- В някои доклади индикаторът „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е посочен като „Намалени месечни разходи за енергийни ресурси“;
- Докладвани нереално високи стойности, като невинаги е ясна връзката между тях и извършените дейности по проектите;
- „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е докладвана в проценти или в лв.; при някои индикатори е използвана различна мерна единица за базовата и за отчетената стойност; отчитани са данни за част от годината (не за цяла година), представяни са идентични данни за година N+1 и N+2.

С цел повече яснота, направените корекции са представени по-долу:

- проект BG161PO001/1.1-05/2008/001-3 „Основен ремонт и преустройство на Национален музей на българското изобразително изкуство“ - стойността 917 172 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 *стандартното отклонение
- проект BG161PO001/4.1-01/2007/004 „Интегрирано въздействие върху образователната инфраструктура на община Суворово” ЛОТ1: Възстановяване на детски творчески комплекс – УПИ – I, кв. 55 по плана на гр. Суворово; ЛОТ2: Ремонтно възстановителни работи в ОУ „Хр. Ботев” – с. Чернево” - стойността 53 205 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 *стандартното отклонение
- проект BG161PO001/4.1-01/2007/ 030 „Осигуряване на подходяща образователна инфраструктура чрез ремонт на ЦДГ ”Славейче” и СОУ „Паисий Хилендарски” град Върбица“ - стойността 33 396 (мвч/г) не е включена в

изчисленията, защото е близо до границата на референтния интервал от средната стойност ± 3 * стандартното отклонение

- проект BG161PO001/4.1-01/2007/019 „Подобряване на материалната база на образователната инфраструктура в Община Омуртаг за интегрирано и устойчиво местно развитие“ - стойността -42 315 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото е близо до границата на референтния интервал от средната стойност ± 3 * стандартното отклонение
- проект BG161PO001/4.1-01/2007/035 “Устойчиво местно развитие, чрез изграждане на подходяща и рентабилна образователна инфраструктура за учениците от ОУ “Н. Й. Вапцаров” с. Селановци“ - стойността 52 940 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 * стандартното отклонение
- проект BG161PO001/4.1-01/2007/020 „Утре започва от днес: Създаване на мрежа от модерни учебни заведения в община Средец“ - стойността 5 885 (мвч/г), която е допълнително изпратена от бенефициента, не е включена в изчисленията, защото е повече от 5 пъти по-висока от следващата регистрирана стойност по схемата, но е включена стойността, която бенефициентът е посочил в окончателния си доклад.

За този индикатор не са представени данни за 57 от общо прегледаните 277 релевантни проекта, а за 18 той е посочен като неприложим. Тези данни демонстрират сравнително по-голяма отчетност на индикатора спрямо индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове“, но въпреки това са свидетелство за трудностите при отчитането на икономии на енергия. Идентифицираните в рамките на оценката трудности най-често се изразяват в следното:

- Съгласно чл. 23. (1) на НАРЕДБА № 16-1594 от 13.11.2013 г. за обследване за енергийна ефективност, сертифициране и оценка на енергийните спестявания на сгради, постигнатите енергийни спестявания се доказват не по-рано от една година след въвеждане на мерки за повишаване на енергийната ефективност при крайните потребители на енергия. На практика това означава, че бенефициентите не могат да декларират направените спестявания в ОТД, защото не разполагат с необходимата информация. Поради тази причина, УО допълнително изисква данни при проверките на място за устойчивост на приключилите проекти.
- В отделни отчети липсва база за сравнение или данни за годините след въвеждане на мерките за ЕЕ
- Не всички бенефициенти са запознати със сроковете и изискванията по отношение на енергийните обследвания и поради тази причина все още не разполагат с необходимите данни за индикатора
- Някои бенефициенти са докладвали направените икономии на база на фактури, което не е коректния начин за установяване на икономии. Както е посочено и в Ръководството на ЕК с концепции и препоръки за мониторинг и оценка за

програмен период 2014-2020 г.⁹, докладването на индикатора следва да става на базата на Директива 2010/31/ЕС¹⁰, т.е. чрез енергийни сертификати издадени преди и след реконструкцията на обществените сгради.

Индикаторът е приложим и по схема 1.1.11 „Подкрепа за реконструкция / обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации“, но не е включен в Изискванията за кандидатстване и съответно не е отчитан от бенефициентите. В същото време в Изискванията по схемата е посочено, че в случай на внедряване на мерки за енергийна ефективност в помещенията/сградите, обект на интервенция, проектното предложение следва да включва енергоспестяващи мерки, предписани в обследване за енергийна ефективност“, като в тези случаи представянето на обследване за енергийна ефективност е задължително при подаването на проектното предложение. Същото изискване присъства и в Изискванията за кандидатстване по схеми 1.1.5., 1.1.7, 1.1.9, 1.1.12 и 4.1.3, но не и по сходните схеми, които са обявени преди тях. Изискването на енергийно обследване на етапа на кандидатстване е добра практика, която се очаква да намали методологичните трудности при докладването на индикатора за икономия на енергия и се препоръчва да продължи да бъде прилагана за всички релевантни схеми в периода 2014-2020 г. С цел да бъде подобро отчитането на индикатора „Икономия на енергия“, в Насоките / Изискванията за следващия програмен период се препоръчва да бъде заложено изискване към бенефициентите за допълнително докладване на стойностите на индикатора на базата на енергийно обследване най-малко година след приключването на съответните дейности по проекта (съгласно изискванията на действащото релевантно законодателство).

Таблица 8. Индикатор „Икономия на енергия от въвеждането на енергоспестяващо улично осветление“ (МВч/г)

Схема	Отчетени стойности	Коригирани стойности
1.4.02	9 175,9	176
1.4.05	27 253,6	1 019
Общо	36 429,5	1 195

Сходни проблеми се наблюдават и при индикатора „Икономия на енергия от въвеждането на енергоспестяващо улично осветление (МВч)“. Този индикатор не е предвиден в програмата и събирането на информация за него не е включено в заданието. Въпреки това индикаторът дава допълнителна информация за постигнатите икономии на енергия и поради тази причина екипът консултанти прегледа информацията

за него в ОТД и събра допълнителна информация от бенефициентите, която е представена в таблица 8.

Отчетените стойности по ОТД и анкетното проучване са значителни, но се налага те да бъдат коригирани (вж. Приложение 1, Таблица 1) чрез отпадането на нереалистично високи стойности (например размахът на данните по схема 1.4.05 варира от 1,1 до 14 472 МВч). Направените корекции са представени по-долу:

- Проект BG161PO001/1.4-02/2008/011 „Нова визия за централна градска част и

⁹ DG REGIO. Guidance document on monitoring and evaluation. Concepts and recommendations. Март 2014 г.

¹⁰ Директива 2010/31/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, 19 май 2010 година.

интегрирано градско развитие, чрез подобряване на физическата среда и ревитализация на град Пазарджик“ и проект BG161PO001/1.4.-02/2008/013 „Осигуряване на устойчива и екологична среда и повишаване привлекателността на община Велинград” – стойностите по тези два проекта - 6000 (мвч/г) и 3000 (мвч/г), не са включени в изчисленията, защото са съществено по-различни от тези, отчетени по останалите проекти и оказват голямо въздействие върху пресметнатите средни стойности

- Проект BG161PO001/1.4-05/2009/015 „Благоустрояване на средата в най-оживените обществени пространства на традиционния център на град Свищов“ – стойността 14 472 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност ± 3 * стандартното отклонение
- Проект BG161PO001/1.4-05/2009/006 „Интегриран проект за устойчиво подобряване на градската среда и зоните за отдих в община Ямбол“ – стойността 11 763 (мвч/г) не е включена в изчисленията, защото е много близо до референтния интервал от средната стойност ± 3 * стандартното отклонение

Използване на обществен градски транспорт (включително хора с увреждания) - Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт

Както беше посочено, индикаторът се отнася за операция „Системи за устойчив градски транспорт“ в ПО1, по която все още няма приключили проекти и съответно, няма отчетени стойности за индикатора. Въпреки това, в рамките на оценката беше анализирана релевантността на индикатора. При прегледа бяха идентифицирани следните фактори, които следва да бъдат отчетени при събирането и интерпретирането на информация за индикатора:

- В Техническото задание е посочен индикатор „Използване на обществен градски транспорт (включително хора с увреждания) души“, тъй като той е използван във варианта на ОПРР от 2007 г. Впоследствие индикаторът е заменен с индикатор „Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт“, който е актуалният индикатор, използван в програмата.
- Съгласно дефиницията на Работен документ на ЕК №7¹¹ ключовият индикатор измерва броя на хората, които използват подобрен обществен транспорт, а не са използвали въпросния обществен транспорт преди интервенцията. Под подобрен обществен транспорт се разбира: повишаване на капацитета или качеството (подобрен комфорт, подобрена сигурност, намалено време за пътуване, намалени забавяния) на услугите, които са предлагани от мрежата на обществения транспорт като пряк резултат от проектите.
- В Изискванията за кандидатстване по трите схеми за интегриран градски

¹¹ Working Document No.7. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Reporting on Core Indicators for the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. July 2009.

транспорт (Операция 1.5: „Системи за устойчив градски транспорт“) не е уеднаквено разбирането по отношение на индикаторите. По схема 1.5-01 („Подкрепа за интегриран градски транспорт в Община Бургас“) не е пояснено, за разлика от Изискванията по другите две схеми (1.5-02 „Подкрепа за интегриран градски транспорт в Столична община“ и 1.5-03 „Подкрепа за интегриран градски транспорт в петте големи града“), че индикатор „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“ отговаря на посоченото по-горе разбиране за ключовия индикатор „Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт“. В трите Насоки е заложен и индикатор „Степен на използване на обществен градски транспорт (включително хора с увреждания) – % увеличение на населението“, който вече не е включен в програмата.

На база на гореизложеното могат да бъдат направени следните препоръки за отчитането на индикатора „Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт“:

- За схеми 1.5-02 и 1.5-03 бенефициентите следва да отчитат индикатор „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт (допълнително население, което не е използвало градски транспорт преди подобренията)“, тъй като той е заложен в Изискванията за кандидатстване. Съответно този индикатор може да бъде използван директно при изчислението на ключовия индикатор „Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт“
- За схема 1.5-01 има риск за индикатор „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“ бенефициентът да посочи цялото население на общината, а за индикатор „Степен на използване на обществен градски транспорт“ да бъде посочен единствено процент на увеличение на цялостното използване на градски транспорт в общината. С цел да се избегне този риск, преди предаването на окончателен доклад от бенефициента, УО да поясни, че под „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“ се има предвид допълнително население, което не е използвало градски транспорт преди подобренията.
- Реални данни за населението, което е използвало градски транспорт след подобренията могат да бъдат събрани най-рано година след приключване на съответните проекти. Поради тази причина, бенефициентите ще могат да посочат единствено прогнозни данни в окончателните си доклади. С цел отчитането на индикатора бенефициентите би следвало да могат да посочат неговата реална стойност при извършването на проверки на място за устойчивост на приключилите проекти (най-рано година след приключването на проектните дейности). Възможни източници на информация за този индикатор са: общините; операторите, които извършват транспортни услуги; разработени транспортни модели; и специфични изследвания. Друга възможност е информация за индикатора да бъде събрана от УО чрез специфично изследване/оценка, което трябва да бъде проведено преди представянето на окончателния доклад за изпълнението на ОПРР.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Индикатор: Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари

Таблица 9. Индикатор „Стойност на спестено време в евро/г в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ (евро/г)

Схема	Отчетени стойности	Коригирани стойности
2.1.01	48 045 326	48 045 326
2.1.02	11 083 562	2 083 562
Общо	59 128 888	50 128 888

Индикаторът съответства на Ключов индикатор № 20 в SFC „Стойност на спестеното време в евро/година, произтичащо от нови и възстановени пътища за пътници и товари“. В Насоките за ключовите индикатори (Working Document No.7) е посочено, че следва да се измерва „общо намалено време като пряк резултат от проекта, изчислено по национална методология“. В рамките на настоящата

оценка не беше установено наличието на актуална национална методология, като това беше потвърдено от АПИ¹² и е извод от Средносрочната оценка. Липсата на национална методология за изчисляване на спестеното време оказва въздействие върху достоверността на събраните данни, тъй като бенефициентите (АПИ и общини) използват различна методология. За изчисляване на цената на спестеното време Насоките за индикаторите препращат към Насоките за Анализ „разходи-ползи“, които съдържат данни от изследването HEATCO¹³.

В коригираните данни, представени по-горе, не е взета предвид декларираната стойност от 9 млн. евро/годишно спестено време по проект BG161PO001/2.1-02/2007/007 "Подобряване на общинската пътна мрежа в Община Лясковец", тъй като тя не е реалистична (за сравнение средната стойност за този индикатор по останалите проекти от схемата е 93 673).

От разгледаните 73 проекта за 14 не е предоставена информация или индикаторът е посочен като неприложим. Освен липсата на ясна методология, която да е представена на бенефициентите, друга причина за непълната информация е нуждата от изминаване поне на година преди да може да бъде отчетена стойността на спестеното време. При финалното отчитане на индикатора по всички пътни проекти, включително на общините, се препоръчва прилагането на методологията, която използва АПИ. С цел еднаквото прилагане на единна методология за републиканските и общинските пътища се препоръчва в отчитането на индикатора да бъдат ангажирани експерти на АПИ.

Индикатор: Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища

¹² За индикаторите „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ и „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.)“ понастоящем се използват Указания за изготвяне на анализ разходи – ползи в транспортния сектор, като се разчита на прогнозни данни и информация от профилните преброявания (провеждани на 5 години).

¹³ <http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Таблица 10. Индикатор „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“ (%)

Схема	Отчетени стойности
2.1.01	13,6%
2.1.02	28%
Средно	21%

Основните източници на данни за този индикатор по схема 2.1.01 са ОТД и допълнителна информация, предоставена от АПИ¹⁴. По схема 2.1.02 изчисленията се базират основно на допълнително предоставени данни от бенефициентите. Следва да се има предвид, че на практика за повечето проекти не са налични конкретни изследвания, които да установят постигнатото увеличение. За отчитането на индикатора бенефициентите-общини разчитат на формуляри за кандидатстване, информация на общината или източникът на данни не се посочва.

От разгледаните 73 проекта за 16 не е предоставена информация или индикаторът е посочен като неприложим. Подобно на индикатора „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ освен липсата на ясна методология, която да е представена на бенефициентите, друга причина за непълната информация е нуждата от изминаване поне на година преди отчитането на стойността на спестеното време.

Индикатор: Създадени работни места (брой)

Таблица 11. Индикатор „Създадени работни места“ (брой)

Схема	Отчетени стойности
1.1.01	2 065
1.1.02	47
1.1.04	14 587
1.1.05	360
1.1.07	159
1.1.09	1 977
1.1.11	73
1.1.12	814
1.4.02	683
1.4.03	180
1.4.04	284
1.4.05	1 665
1.4.06	789
2.1.02	624
3.1.01	64
3.1.02	221
3.1.03	991
4.1.01	419

¹⁴ С писмо 04-15-299 от 27.10.2014 г.

4.1.02	202
4.1.03	1 183
4.1.04	1 042
4.1.05	151
Общо	28 580

Както е видно от таблицата, информация за този индикатор е отчитана по почти всички схеми на ОПРР. Самият индикатор не е включен в техническото задание за настоящата оценка, но информация за него беше събрана с оглед на това, че в ОПРР той

е избран за индикатор за въздействие на програмно ниво. Стойността на индикатора включва както временни, така и постоянни работни места, които са отчетени от бенефициентите в ОТД и / или в допълнително предоставена от бенефициентите информация.

Следва да се има предвид заключението на Средносрочната оценка, че индикаторът не отразява правилно същността на програмата, която няма като пряка цел създаването на работни места. Той не е докладван по всички проекти, а освен това у бенефициентите няма уеднаквено разбиране за начина и източниците на отчитане на индикатора. Това е видно и от наличните данни, като за схема 1.1.04 са декларирани много високи стойности, тъй като са отчитани безработните, които са регистрирани в обновените бюра по труда. В този случай, постъпването на работа на регистрираните безработни няма пряка връзка с финансираните по програмата дейности за обновяване на бюрата по труда.

Индикатор: Нетни годишни приходи от международен туризъм

Таблица 12. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – отчетени

Схема	Отчетени стойности
3.1.02	139 500
3.1.03	541
3.2.02	23 125 789
3.3.01	7 656 293 283
Общо	7 679 559 113

От представените в таблица 12 данни е видно, че окончателните технически доклади не представят достоверна информация за индикатора нетни годишни приходи от международен туризъм. Някои бенефициенти отчитат нетните приходи на база на собствени сметки, докато други са давали информация за общите приходи в страната. Като цяло бенефициентите не биха могли да

дадат достоверна информация за този индикатор, тъй като той може да бъде отчитан единствено чрез специфични изследвания. Може да бъде направена препоръка стойности на индикатора да не бъдат изисквани в доклади на бенефициентите, а да се отчитат чрез друг източник.

В тази връзка, в текста на ОПРР като източник на данни е посочена Българска народна банка. БНБ отчита индикатора, като данните се базират на информация на НСИ за броя на чуждестранните граждани, посетили страната и българските граждани, пътували в чужбина и оценка на БНБ за разходите/приходите по време на едно пътуване. В

таблицата по-долу са направени съответните изчисления по отношение на индикатора¹⁵:

Таблица 13. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – БНБ – пето издание на Ръководство по платежен баланс и международна инвестиционна позиция на МВФ

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Пътувания - кредит	1955,7	2063,8	2593,8	2873,8	2681,2	2747,1	2852,4	2916,6	3058,4
Пътувания – дебит (-)	1053,4	1174,4	1303,0	1566,6	1258,7	931,2	958,7	1015,7	1150,4
Общо	902,3	889,4	1290,7	1307,2	1422,5	1815,9	1893,7	1900,8	1908,1

Източник: БНБ

През април 2015 г. статистиката на платежния баланс на БНБ премина към отчитане на данните съгласно шестото издание на Ръководство по платежен баланс и международна инвестиционна позиция на МВФ от 2008 г. Това доведе до прекъсване на времевия ред за нетните приходи от международен туризъм. В таблицата по-долу са представени ревизираните стойности на показателя съгласно шестото издание на ръководството за платежния баланс на МВФ.

Таблица 14. Индикатор „Нетни приходи от международен туризъм“ (евро) – БНБ – шесто издание на Ръководство по платежен баланс и международна инвестиционна позиция на МВФ

	2009	2010	2011	2012	2013
Пътувания - кредит	2 626	2 721	2 787	2 925	2 980
Пътувания – дебит (-)	626	647	721	840	903
Общо	2 000	2 073	2 066	2 085	2 077

Източник: БНБ

Съгласно тези данни, за 2013 г. стойността на нетните приходи в млн. евро е **2 077**.

¹⁵ Статия „Пътувания“ включва трансакциите между резиденти и нерезиденти по повод на ползвани услуги и закупени стоки при пътуване в чужбина. Съгласно методологията на БНБ, тук се включват всички стоки и услуги, закупени по време на пътуването зад граница за собствено потребление или за подарък (настаняване, храна, напитки, забавления, сувенири, подаръци), както и стоките и услугите, платени преди или след пътуването, но придобити/ползвани по време на пътуването, включително и пакетите от такива стоки и услуги (туристически пакети). Източник: Методология за оценка на статии „Пътувания“, „Пътнически транспорт“ и „Компенсация на наетите – кредит“ в платежния баланс на България, БНБ, март 2010 г.

Индикатор: Заетост на легловата база (%)

Таблица 15. Индикатор „Заетост на легловата база“ (%) - отчетени

Схема	Отчетени стойности
3.1.01	32,71%
3.1.02	47,00%
3.1.03	29,58%
3.2.02	22,38%
3.3.01	27,60%
Средно	31,86%

Информация за заетостта на легловата база е предоставяна от бенефициентите в техните ОТД. За целта те са използвани данни от НСИ, собствени данни на общината, информационни центрове, справка за настанените туристи, а в малко на брой случаи не са докладвали индикатора. Също така има случай на докладване на индикатора в мерна единица лв., вместо в проценти. С оглед на различните източници, липсата на информация и/или неточната информация, в настоящия програмен период бенефициентите не са предоставили информация, която да може да бъде агрегирана на ниво приоритетна ос. В самия текст на програмата е посочено, че източник на информация за този индикатор ще бъде НСИ. В този смисъл, за индикатора също може да бъде направена препоръка да не се изискват данни от бенефициентите, тъй като те трудно могат да ги представят.

Стойностите, съгласно НСИ¹⁶, са изложени по-долу, като те са изчислени по следната формула: Заетост на легловата база = Реализирани нощувки / Легладенонощия.

Таблица 16. Индикатор „Заетост на легловата база“ (%) - НСИ

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Заетост на легловата база	30%	25%	26%	32%	36%	37%	35%

Източник: НСИ, Отраслова статистика

В периода 2009-2013 г. заетостта на легловата база нараства, но през 2014 г. тя отново спада на 35%.

Индикатор: Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции

Таблица 17. Индикатор „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“ (брой/г)

Схема	Отчетени стойности	Коригирани стойности
1.1.10 ¹⁷	4 039 750	939 750
3.1.01	103494	103494
3.1.02	282 918	282 918

¹⁶ Източник:

<http://www.nsi.bg/bg/content/1978/%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%88%D0%BD%D0%B8-%D0%B4%D0%BD%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

¹⁷ За индикатор „Брой посетители на иновативните културни събития“



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



3.1.03	1 747 775	507 059	Освен от ОТД, за индикатора „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“ бяха събрани данни и от бенефициентите. Източниците на бенефициентите са разностранни: данни от самите атракции, от общината, от регионални статистически бюра, туристически организации, НСИ, данни за посещения на фестивали, а в някои случаи източниците не са посочени. В данните са направени няколко корекции, които са описани в Приложение 1, Таблица 1 и за по-голяма яснота са представени по-долу:
Общо	6 173 937	1 833 221	
По ПОЗ	2 134 187	893 471	

- Проект BG161PO001/1.1-10/2010/040 „Регионален фестивал на изкуствата – Пазарджик“ – стойността 3 100 000 (души) не е включена, защото вместо брой посетители на иновативните културни събития е отчетена зрителска комуникирана аудитория по ТВ, което води до нереалистично висока стойност.
- Проект BG161PO001/3.1-03/2010/035 "Комплексен проект за развитие на устойчив туризъм в регион Плевен" – стойността 1 240 716 (души) не е включена в изчисленията, защото попада извън референтния интервал от средната стойност $\pm 3 \cdot \text{стандартното отклонение}$

Следва да се има предвид също, че от разгледаните 44 проекта за 12 не са представени данни или е посочено, че индикаторът е неприложим (5 проекта), тъй като все още не е изминала 1 година след приключването на проектните дейности. Непредставянето на данни се отнася в най-голяма степен за проектите, които са приключили през 2014 г. Съответно, с цел да бъдат отчетени постигнатите стойности и по тези проекти, се препоръчва от бенефициентите да бъде изисквана информация отново в края на 2015 г.

В Техническото задание не е включено събирането на информация за индикатор „Брой посетители на иновативни културни събития“ (релевантен на схема 1.1.10), като индикаторът не присъства и в самата оперативна програма. Въпреки това, екипът събра данни за него с цел евентуалното добавяне на получената информация към резултатите по ПОЗ. Източникът на данните са ОТД на бенефициентите, които от своя страна са използвали различни методи за изчисляване на постигнатите стойности, като например: зрителска аудитория на телевизионни канали или брой харесвания на фейсбук страница. Като се имат предвид тези проблеми, както и фактът, че този индикатор не е включен в програмата, на този етап не се препоръчва агрегиране на данните по ПО1 и ПОЗ за индикатора посещения. В случай, че бъде използван за следващия програмен период (например на ниво схема), за индикатора следва да бъдат разработени конкретни насоки, които да бъдат представени на бенефициентите.

Индикатор: Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги (%)

Таблица 18. Индикатор „Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги“ (%)

Схема	Отчетени	Социологич.
-------	----------	-------------

	стойности	проучване	Съгласно текста на ОПРР 2007-2013 г. под удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги следва да се разбират резултати от социологическо проучване, които показват, че 80% от анкетираните декларират много високо или високо ниво на удовлетвореност.
3.1.01	20%		
3.1.02	89%		
3.1.03	71%		
3.2.02	65%		
3.3.01	60%		
Средно	61%	97,4%	

Удовлетвореността на посетителите от атракциите и информационните услуги е индикатор, за който бенефициентите са предоставяли данни в ОТД. За него не са търсени допълнителни данни от тях, тъй като в рамките на настоящата поръчка беше проведено социологическо проучване, което да определи постигнатата стойност на индикатора на базата на единна методология¹⁸. Препоръчва се при отчитането на индикатора да се взимат предвид резултатите, които са отчетени в рамките на настоящата оценка.

Социологическото проучване за удовлетвореността на посетителите обхваща всички приключили проекти по следните 3 схеми:

- Схема BG161PO001/3.1-01/2008 „Подкрепа за паметници на културата с национално и световно значение допринасящи за устойчивото развитие на туризма“
- Схема BG161PO001/3.1-02/2009 „Подкрепа за развитието на туристически атракции“
- Схема BG161PO001/3.1-03/2010 „Подкрепа за развитието на природни, културни и исторически атракции“

Проучването стартира през м. юли 2014 г., като набирането на информация продължи включително до края на м. август. Първичната информация е събирана по **метода на стандартизираното интервю**. Методът е предпочетен пред други алтернативни методи (като анкетно допитване) поради 1) подчертано високия когнитивен потенциал на метода и реалните възможности от набиране на целия спектър от информация, необходима за оценка на ефекта от интервенирането върху туристическите обекти; 2) възможността да се упражни цялостен контрол върху процеса по набиране на емпиричните данни.

Проучването е разработено с **репрезентативна извадка от типа стратифицирана двустепенна гнездова извадка**, като на първа степен са избрани обектите за наблюдение (туристическите обекти), а на втора степен от всеки обект са интервюирани определен брой лица.

¹⁸ Аналитичен доклад с резултатите от изследването е предоставен на Възложителя.

По този начин е формирана извадка, състояща се от **40¹⁹ обекта**. Имайки предвид функционалното предназначение на туристическите обекти и предполагаемия туристопоток към тях, общо за набелязаните обекти е фиксирана **извадка с обем n=2030 лица**. В зависимост от месторазположението на обекта, неговия тип (паметник на културата, туристическа атракция, природна, културна или историческа атракция) и предполагаемия интерес към този обект, за всеки отделен обект са фиксирани точно определен брой потенциални респонденти. Техният брой варира между 10 и 80 единици.

Резултатите от проведеното проучване показват, че 66,9% от посетителите имат изцяло положителни впечатления за посещения обект, впечатленията на близо една трета от посетителите (30,5%) са по-скоро положителни. Това означава, че **97,4%** от посетителите са удовлетворени от атракциите и информационните услуги. Разбира се, мнението на анкетираните варира за отделните обекти, като тези вариации са представени в отделен аналитичен доклад, който е предаден на Възложителя.

Също така, следва да се има предвид, че използваният индикатор на практика има два различни компонента: удовлетвореност на посетителите от атракциите и удовлетвореност на посетителите от информационните услуги. Вторият компонент – информационните услуги, също беше включен в социологическото изследване, като той беше допълнително разделен на следните категории:

- Качество на информационните материали - 78,9% одобрение (48,2% изцяло положителна оценка и 30,7% по-скоро положителна оценка)
- Получена информация на място – 84,5% одобрение (60,2% изцяло положителна оценка и 24,3% по-скоро положителна оценка)
- Екскурзоводско обслужване – 94,7% одобрение (72,7% изцяло положителна оценка и 22% по-скоро положителна оценка)

Средната оценка за удовлетвореността от информационните услуги е 86,03%. Тя също е много висока, но е по-ниска от удовлетвореността от самите атракции, т.е. налице са възможности за подобрения най-вече по отношение на информационните материали.

Индикатор: Ниво на обществена осведоменост по отношение ОПРР (%)

Таблица 19. Индикатор „Ниво на обществена осведоменост по отношение на ОПРР“ (%)

Индикатор	Социологич. проучване
Много добре запознати	3,8%
Сравнително добре запознати	23,6%

¹⁹ В предвидената във Въвеждащия доклад извадка са включени 41 обекта, но впоследствие е установено, че по един от тях - църква "Св. Георги" в с. Арбанаси продължават ремонтните работи и съответно не може да бъде извършено проучване. Това води и до незначително намаление на извадката от 2100 на 2020 души, което не оказва въздействие върху репрезентативността на изследването.

Не са добре запознати 50,4%

Общо запознати 77,8%

Общо добре запознати 27,4%

Информация за индикатора „Ниво на
обществена осведоменост по отношение

ОПРР“ беше набавена като част от предвиденото *Социологическо проучване за обществената информираност*, което е елемент от оценката на Комуникационния план на ОПРР 2007-2013 г. Социологическо проучване²⁰ е проведено в периода юли-август 2014 г. и са решени следните конкретни инструментални и познавателни задачи:

- Събрана е представителна и достоверна емпирична информация от пълнолетното население на България (18+г.), на основата на която могат да се направят научно обосновани генерализиращи констатации за степента на осведоменост на българското общество за ОПРР;
- Установена е относителната тежест и ролята на основните информационни канали за информиране на българското общество за ОПРР;
- Събрани са оценки за разпознаваемостта на сайта на ОПРР;
- Измерена е осведомеността на българското общество за ОПРР;
- Получени са оценки за достъпа на обществото до информация за ОПРР, както и за адекватността на използвания комуникационен стил за информиране на обществото за целите, задачите, мисиата и основните интервенции по ОПРР;
- Събрани са конкретни оценки за реализирани проекти по ОПРР и по този начин е оценена реалната информираност на българското общество за извършените интервенции по региони и населени места. Идентифицирани са практическите ползи от осъществените конкретни проекти на местно ниво по ОПРР.

Методиката на извадката на проучването е разработена в съответствие с целите, задачите и обхвата на проучването. За подбора на единиците на изследване измежду конкуриращите се модели на извадка е избран моделът стратифицирана тристепенна гнездова извадка с обем $n=1500$ единици. Извадката е представителна за населението над 18-годишна възраст в страната:

- На първата степен по метода на систематичния случаен подбор (случайно начало и стъпка) са избрани от списъка на населените места в страната (без селищата под 100 жители) 51 населени места;
- На втората стъпка са избрани 135 гнезда, като броят на гнездата е пропорционален на населението над 18 години в съответното населено място. Гнездата са улици или блокове от жилищни комплекси (за някои блокове са определени и входовете);
- Във всяко гнездо по метода на Лесли Киш (Leslie Kish), в четирите му варианта са избрани по 11 или 12 респондента - в зависимост от дадените инструкции и това е третата степен на извадката.

²⁰ Аналитичен доклад с резултатите от изследването е предоставен на Възложителя.

Според формулата за гнездова извадка стандартната грешка²¹ на оценката е $\pm 1,0 \%$. Това е сред най-ниските възможни нива на грешката и значително повишава познавателната стойност на получените при изследването емпирични данни.

Еднаквият брой интервюирани в отделните икономически райони дава възможност за пряко сравняване на разпределенията по отговори (проценти) за всеки два и повече района.

Трябва да се има предвид, че интересът на българското общество към оперативните програми и усвояването на европейските средства е изключително висок. Това се доказва и от резултатите от проведеното социологическо проучване сред българското общество, които показват изключително висок относителен дял на лицата, които са запознати с ОПРР - те са 77,8%. При отчитането на този индикатор следва да се има предвид, че в програмата не е заложена дефиниция за осведоменост. Ако сходно на индикатора за удовлетвореност, в този случай се отчетат само отговорите за добра и много добра запознатост, тогава процентът на осведомените би паднал до 27,4%.

1.2. Събиране на данни и информация, която не може да бъде получена от ИСУН, за стойностите на актуализираните екологични индикатори за наблюдение и контрол

Следвайки Техническото задание, в рамките на проекта бяха събрани данни за следните индикатори от табл. 10 в раздел 7.4 на Първия тригодишен доклад по наблюдението и контрол при прилагането на програмата, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата.

Таблица 20. Индикатори за оценка на въздействието върху околната среда

Приоритетни оси	Индикатори
Операция 1.4 Подобряване на физическата среда и превенция на риска	Наднормени имисии във въздуха (брой превишения на праговата стойност за 1 година) Превишения на граничните стойности на нивата на шума (брой случаи)
Операция 1.5 Устойчиви системи за	Наднормени имисии във въздуха (брой превишения на праговата стойност за 1 година) Емисии на парникови газове (т/година)

²¹ Тъй като представителните проучвания се базират на стохастичния (вероятностния) подход, задължителна процедура при определяне обема на извадката е да се изчислява големината на стандартната или както още се нарича стохастичната грешка. Големината на грешката се взема предвид при тълкуването на получените при изследването емпирични данни.

градски транспорт	Население подложено на шумово натоварване в обхвата над граничните стойности (за населените места с население над 100 000 души (брой жители))
-------------------	---

Осигуряването на информация за тези индикатори беше извършено чрез изпращане на заявления за достъп до обществена информация по реда на чл.17 от Закона за опазване на околната среда във връзка с чл.26, ал.1 от Закона за опазване на околната среда във връзка и с чл.24 от Закона за достъп до обществена информация. Данните за индикаторите са получени чрез информация, предоставена от РИОСВ и РЗИ по райони на изпълнение на проектите.

Индикатор: Наднормени имисии във въздуха (брой превишения на праговата стойност за 1 година)

Информация за индикатора е предоставена от РИОСВ. За част²² от проектите по Операция 1.4, този индикатор не е релевантен, тъй като проектите не са свързани пряко или косвено с подобряване качеството на въздуха в съответното населено място, което означава, че не е необходимо те да бъдат анализирани през следващите отчети по програмата.

Една от трудностите при набиране на информация за индикатора е, че в немалка част от населените места, в които са реализирани проекти по операция 1.4 не се провежда мониторинг на въздуха, което не дава възможност да се определи въздействието от реализацията на проектите. По операция 1.5. анализ на въздействието от реализацията на проектите върху качеството на атмосферния въздух (показателят „наднормени имисии във въздуха“) в съответните населени места ще може да бъде направен след приключването им.

Индикатор: Емисии на парникови газове (т/година)

Индикаторът „емисии на парникови газове“ е релевантен за проектите по операция 1.5 „Устойчиви системи за градски транспорт“, които са в процес на изпълнение. От РИОСВ по места информират, че не разполагат с данни за емисиите на парникови газове от транспорта за съответните населени места. От друга страна ИАОС информира, че не разполага с данни за емисиите на парникови газове по отделни райони на страната (области, общини и/или населени места), а само на национално ниво. Това на практика означава, че ефектът от реализацията на проектите по операция 1.5 не може да бъде проследен на база реални данни за съответните населени места, в

²² От завършилите през периода 2011-2013 г. 25 бр. проекти по Операция 1.4, индикаторите за 4 от тях индикаторът не е релевантен. Проектите са посочени във Втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г., включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата за периода 2011-2013 г.

които те се реализират. Евентуална оценка на въздействието на базата на този индикатор е възможна на база на данни от пред-инвестиционните проучвания и анализите разходи-ползи на проектните предложения, както и оценка от страна на бенефициентите доколко тези показатели са постигнати. Данните би трябвало да се търсят от бенефициентите след приключване на проектите.

Индикатор: Превишения на граничните стойности на нивата на шума (брой случаи)

За голяма част от проектите по операция 1.4²³, този индикатор не е релевантен, тъй като проектите не са свързани пряко или косвено с подобряване акустичната обстановка в съответното населено място, което означава, че не е необходимо те да бъдат анализирани през следващите отчети по програмата. В немалка част от населените места, в които са реализирани проекти по операция 1.4, не се провежда мониторинг на шума.

Индикатор: Население подложено на шумово натоварване в обхвата над граничните стойности (за населените места с население над 100 000 души (брой жители))

Индикаторът „Брой на население, подложено на шумово натоварване в обхвата над граничните стойности (брой жители)“ е релевантен на проектите по Операция 1.5, които са в процес на изпълнение. Освен това, проследяването на ефекта от проектите на база този индикатор е неизпълнимо, поради факта, че такава информация не се набира от регионалните здравни инспекции.

Освен горепосочените индикатори, съгласно Становище по ЕО № 4-3/2007 г. на МОСВ и препоръките на Първия тригодишен доклад за оценка на въздействието върху околната среда, бяха подготвени и изпратени до бенефициентите анкетни карти за следните 7 индикатора:

- Производство на електроенергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия);
- Реставрирани и обновени исторически и културни паметници, разположени в градовете;
- Застроени площи;
- Засягане на горски площи;
- Засягане на природни местообитания;

²³ От завършилите през периода 2011-2013 г. 25 бр. проекти по операция 1.4, за 10 от тях индикаторът не е релевантен. Проектите са посочени във Втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г., включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата за периода 2011-2013 г.

- Площи със засадена растителност;
- Проведени обучения и семинари, свързани с околната среда.

Анкетните карти включват следните елементи – отчетена стойност на индикатора, година на отчитане, източник на информация и при нужда – коментар / забележка. Те са приложени към изпратените до 196 общини писма, както и към писмата до конкретните бенефициенти по ОПРР – 13 неправителствени организации, 14 ВУЗ-а, Агенция „Пътна инфраструктура“, Агенция по заетостта и Министерство на културата.

Както беше посочено, през отчетния период са постъпили данни от 156 от бенефициентите, до които са изпратени съответните искания за предоставяне на информация. Получените данни са описани и използвани във Втория тригодишен доклад по наблюдението и контрол при прилагането на програмата, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата. Самият доклад е одобрен с писмо на министъра на околната среда и водите от 12.01.2015 г.²⁴

Подробен анализ на получените данни за всички гореизброени индикатори и връзката им с конкретни проекти е представен във Втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г., включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на програмата за периода 2011-2013 г. Основните изводи и препоръки на Втория тригодишен доклад са представени в т.2.3 и гл.V на настоящия доклад, като те отчитат описаните по-горе трудности при набирането на информация за индикаторите.

1.3. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 1

Таблица 21. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 1

Продукти	Изпълнение
Анализ на наличните данни по екологичните индикатори	✓
Социологическо проучване относно удовлетвореност от туристически атракции	✓
Социологическо проучване относно обществената информираност за ОПРР 2007-2013 г.	✓
Запитвания за получаване на данни към национални, регионални власти/организации	✓
Резултати	Изпълнение
Събрана и обобщена информация за стойностите на актуализираните екологични индикатори за наблюдение и контрол	✓

²⁴ Писмото е до Министъра на регионалното развитие и благоустройството - изх.№04-00-3730.

от табл. 10 в раздел 7.4 на първия тригодишен доклад по наблюдението и контрол при прилагането на програмата

Събрана и обобщена информация за напредъка по индикаторите за резултат и въздействие на ОПРР, за които в Годишните доклади за изпълнение на ОПРР изрично е записано, че за измерването и отчитането им са необходими допълнителни проучвания



2. Дейност 2: Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.

2.1. Анализ на традиционните и новите методи за оценка на въздействието, препоръчвани от ЕК и предложения за най-обективни методи за измерване на въздействието

Основните стари (за периода 2007-2013 г.) и нови (за периода 2014-2020 г.) документи, които съдържат изисквания по отношение методите за оценка на социално-икономическото развитие, са посочени в актуализираната във встъпителната фаза таблица по-долу.

Таблица 22. Основни източници на изисквания към оценките

Основни документи с изисквания към оценките за периода 2007-2013 г.	Основни документи с изисквания към оценките за периода 2014-2020 г.
EVALSED 2008	EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, Септември 2013 г.
EVALSED Sourcebook: Methods and Techniques, 2008	EVALSED Sourcebook: Methods and Techniques, Септември 2013 г.
Регламенти за периода 2007-2013 г.	Регламенти за периода 2014-2020 г.
Работни документи на ЕК (2, 5, 7)	Работен документ за оценка за следващия програмен период „Мониторинг и оценка на Кохезионната политика на ЕК – ЕФРР и КФ. Концепции и идеи“

Чрез кабинетно проучване на посочените по-горе документи, екипът оценители направи преглед на методи и техники за оценка на въздействието и възможностите, предимства и недостатъците от тяхното използване в настоящата поръчка.

С оглед на засиленото внимание към оценките на въздействието, в рамките на тази дейност е направен преглед и на насоки, които не са били разработени от ЕК. Примери за такива общопризнати насоки са: „Насоки за оценка на въздействието и развитието

на NoNIE“ (Организация за икономическо сътрудничество и развитие)²⁵ и “Наръчник за оценка на въздействието, Количествени методи и практики“ (Световна банка)²⁶.

Предложенията на екипа оценители бяха обсъдени на срещи с Възложителя, на които бяха избрани най-подходящите техники за оценка, които са приложими към настоящата оценка.

Екипът оценители разгледа редица документи които съдържат изисквания, примери или добри практики по отношение методите за оценка на социално-икономическото развитие. В процеса на работа и с оглед подбирането на най-подходящите и доказали своята ефективност във времето методи и техники, първоначалният набор от източници беше допълнително разширен със следните документи: *Evaluation methods for the European Union's external assistance, DG External Relations* и *Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Report of a study commissioned by the Department for International Development, Department for International Development, London, 2012.*

В научната литература се оформят основно два подхода, при извършване на оценки на въздействието: т.нар. *theory-based impact evaluations* (оценки базирани на теорията) и *counterfactual impact evaluations* (контрафактологични оценки на въздействието). Първият се стреми да отговори на въпросите защо и как дадена програма/интервенция постига (или не постига) определен резултат. Този тип методи търсят причинно-следствени връзки между вложените ресурси, дейностите, резултатите и въздействието от инвестициите. Основната цел е да се обясни защо определена промяна е настъпила и как дадена интервенция е предизвикала тази промяна. Чрез тези методи се изследват основно предпоставките, залегнали в основата на причинните връзки.

Втората група методи и техники се опитват да отговорят на въпроси от типа - има ли ефект от извършването на определена интервенция и какъв е той. При този тип методи се разглеждат и сравняват резултатите получени след интервенцията спрямо тези, ако интервенцията не се е случвала. При този тип методи стремежът е да се определи каква част от промяната се дължи на ефекти от интервенцията.

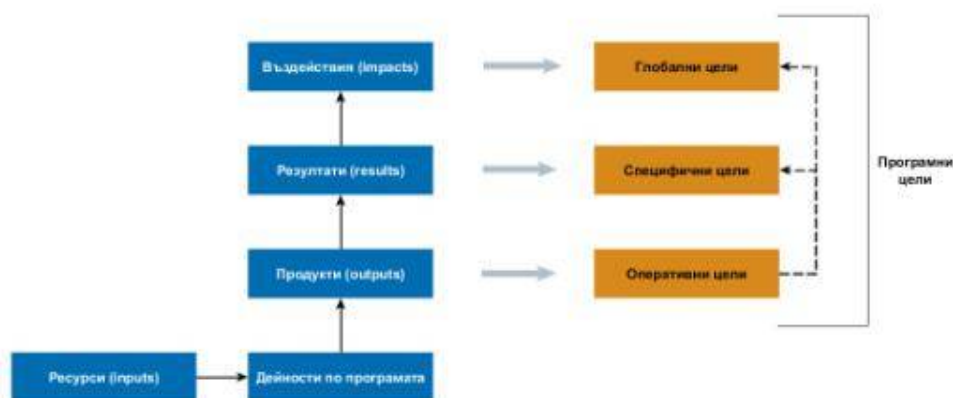
За целите на настоящата оценка разгледахме, анализирахме и систематизирахме набор от методи, които се прилагат при измерване на въздействието, като основно съсредоточихме вниманието си върху тези, които считаме, че биха били най-приложими към нея. По-долу са систематизирани методите и техниките (вкл. техните преимущества, недостатъци и тяхната приложимост) за извършване на настоящата оценка.

При анализа на „въздействието“ следва да се има предвид и еволюцията на това понятие между двата програмни периода. В логиката на интервенция за периода 2007-2013 г., представена по-долу, под „въздействие“ се има предвид дългосрочен резултат от интервенциите по дадена програма.

²⁵ Frans Leeuw and Jos Vaessen (2009). Impact Evaluations and Development NoNIE Guidance on Impact Evaluation, NONIE. Washington.

²⁶ Shahidur R. Khandker et. al. (2010). Handbook on Impact Evaluation. Quantitative Methods and Practices. The World Bank. Washington

Фигура 1: Логика на интервенция на ЕК за периода 2007-2013 г. и връзка с целите на програмите, ЕК, 2006

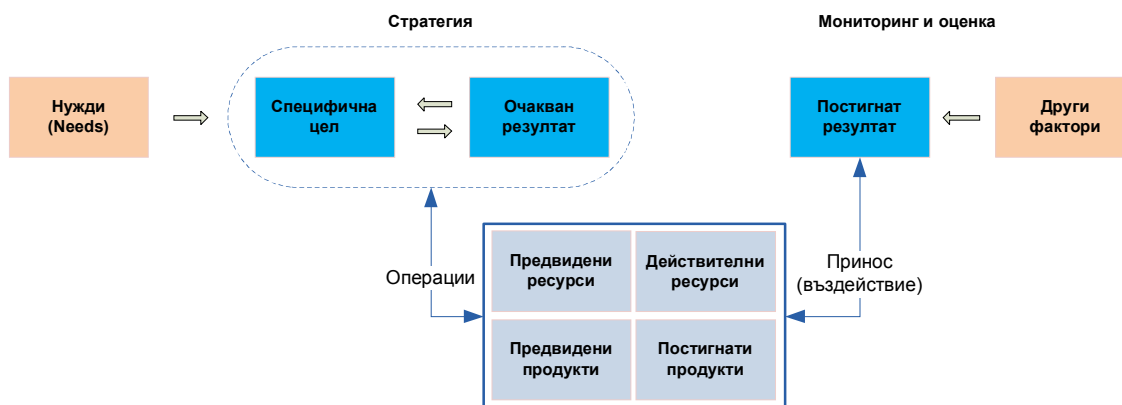


Графика: ЕКОПИС; Източник: ЕК, 2006b. *Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators. Working Document 2. DG REGIO, August 2006.*

Логиката на интервенция за периода 2007-2013 г. съдържа стандартните елементи на логическите модели ресурси, дейности, продукти и резултати. Както е видно от графиката, въздействието е следващата стъпка след резултатите и трябва да отговаря на общата цел на програмата. В края на програмния период ЕК преразглежда този модел, тъй като концепцията за „въздействие“ е определена като неясна и трудно измерима с индикатори.²⁷

В резултат на критиките към модела на интервенция за периода 2007-2013 г., ЕК разработва нов модел, който е представен на графиката по-долу.

Фигура 2: Логика на интервенция на ЕК за периода 2014-2020 г., адаптирана от ЕК



²⁷ Gaffey, Veronica, 2012. A Fresh Look at the Intervention Logic of Structural Funds. Paper presented at the European Evaluation Society Conference in Helsinki, 4th October 2012

Графика: ЕКОРИС; Източник: ЕК, 2014. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation – ERDF and Cohesion fund. Concepts and recommendations. DG REGIO, January 2014.*

Не е изненадващо, че основната промяна в модела е именно в концепцията за въздействие. То вече не се разглежда като „глобален/дългосрочен резултат“, а под въздействие се има предвид промяна, за която може да се смята достоверно, че се дължи на интервенция по конкретната програма.²⁸ "Ефект на интервенция" или "принос на интервенция" са алтернативни начини, по които може да се изрази тази идея. Също така новият логически модел отчита в много по-голяма степен влиянието на външни фактори върху постигането на резултатите.

Оценки базирани на теорията

При този тип оценки основно се прилагат традиционни изследователски методи – както качествени, така и количествени. Сред най-често използваните в първата група са преглед на документи, провеждане на интервюта, фокус групи и други. Сред вторите – използване на методи на описателната статистика, извадкови статистически изследвания или различни вариации на методи, при които се остойностяват ползите и разходите.

Наименование	<i>Набиране и преглед на специализирана литература и документи (desk research)</i>
Преимущества	Кабинетното проучване е неизменна основа на практически всички оценки, включително на настоящата. Прегледът на литература, документи и/или анализи има редица преимущества пред останалите видове проучвания (напр. теренни проучвания, интервюта). Те са сравнително ефикасен метод за набиране на информация, не изискват сериозен кадрови ресурс и могат да се провеждат бързо. При тях липсват съмнения за истинността на информацията, тъй като източниците са явни.
Ограничения	Основно ограничение на техниката се състои в това, че тя трудно може да се използва самостоятелно за получаването на задълбочена и пълна информация. По-добри постижения се получават при прилагането ѝ с други методи за събиране и анализ на информация.
Приложимост	Методът беше прилаган като допълващ инструмент при набирането на информация за извършване на оценките на социално-икономическото въздействие, териториалното въздействие и въздействието върху административния капацитет. Отговор на всички изследователски въпроси свързани с оценката на въздействието върху околната среда също беше търсен включително чрез набиране на обобщена информация от официални източници, документация на операции и схеми, насоки за кандидатстване, протоколи на оценителни комисии, технически доклади и др. Приложение 2 съдържа списък с основните използвани документални източници.

²⁸ ЕК, 2014. *Guidance Document on Monitoring and Evaluation – ERDF and Cohesion fund. Concepts and recommendations. DG REGIO, January 2014.*

Наименование	<i>Логически модели: Анализ на логиката на интервенция / Теория на промяната (Intervention logic analysis / Theory of change)²⁹</i>
Преимущества	Разработването на логически модели, които се използват широко в контекста на Световната банка и ЕС, финансирани от програмите за развитие е теория за оценка, която се фокусира върху програмни ресурси, продукти, резултати и въздействия. Както е посочено в EVALSED, теорията на промяната има за цел да „отвори черната кутия“ и да разбере защо интервенциите по програмата (се очаква да) работят. Логическите модели разглеждат връзките между отделните елементи на теорията на промяната ³⁰ , чийто основен резултат е идентифицирането на връзката между дейностите и постигнатите резултати.
Ограничения	Основното ограничение на метода е, че той е качествен метод, който не може, а и няма за цел, да измери самото въздействие. Поради тази причина, се препоръчва той да бъде използван заедно с количествени методи, като описаните по-долу контрафактологични техники.
Приложимост	Методът беше приложен по отношение на разкриване на цялостната логика на програмата и на проследяване на отделните ѝ елементи: използвани ресурси (inputs), дейности, продукти (outputs), резултати (results) и постигнато въздействие (в смисъла на логиката на интервенция от програмен период 2007-2013 г.).

Наименование	<i>Допитвания (интервюта и анкетни проучвания) до заинтересовани страни</i>
Преимущества	<p>Дълбочинните интервюта могат да са от полза при разкриване на всички аспекти от дейностите, логиката, очакваните резултати и въздействието на дадена програма. Този тип проучване е подходящ за добиване на информация относно вижданията на бенефициенти или вземащите решения. Методът се използва в социалните науки и като средство за изследване на мотивите и аргументацията на участниците. Индивидуалното интервю е и подходящо средство за разискване на теми, които биха били адресирани по друг начин в условията на групов среда. Не на последно място, интервюта с ключови лица от дадена група биха могли бързо да илюстрират нуждите или проблемите на тази целева група.</p> <p>От друга страна, съгласно EVALSED, въпросниците са най-подходящата техника за събиране на факти и мнения от бенефициенти. Те могат да бъдат най-ефективно изпълнени, когато е налице актуален списък на (потенциалните) бенефициенти с техните контакти.</p> <p>Сред преимуществата на тези методи са, че са бързи и лесни за прилагане. Също така, са важни инструменти за разбиране и анализиране на възприятията на заинтересовани страни към програмата.</p>

²⁹ Допълнителна информация за логическите модели може да бъде намерена в: McLaughlin, J. and Gretchen Jordan 1999. Logic Models: A Tool for Telling Your Program's Performance Story. Evaluation and Program Planning, Volume 22, Number 1, February 1999 и McCawley, Paul F. 2002. The Logic Model for Programming, Planning and Evaluation. University of Idaho Extension, 2002.

³⁰ Frans Leeuw and Jos Vaessen (2009). Impact Evaluations and Development NoNIE Guidance on Impact Evaluation, NONIE. Washington.

Ограничения	Съществуват потенциални проблеми при прилагането на тези методи свързани с “представителността” на респондентите – извадката при провеждане на допитване и интервюираните – при провеждане на интервю.
Приложимост	Консултантът приложи интервюта при търсене на отговор на изследователските въпроси свързани с полезността и устойчивостта на интервенциите по програмата, както и при анализиране на въздействието на интервенциите по ПО “Техническа помощ” на програмата. За отговор на въпросите свързани с ПО “Техническа помощ” и намаляването на административната тежест за бенефициентите, се проведе анкетно проучване под формата на онлайн въпросник чрез платформата CheckMarket (www.checkmarket.com). Приложение 1 съдържа отговорите на онлайн въпросника.

Наименование	Фокус група
Преимущества	Фокус групата разкрива процесите и мотивите за взимане на решение, които са релевантни към голям спектър потребители, за които може да се предположи, че са относими същите признаци (критерии) като тези на участниците в изследването. В този смисъл, фокус групата е бързо ориентирано към резултатите качествено изследване. Този тип дискуссионна група е полезен инструмент за осигуряване на задълбочена информация по отношение на мненията на избраните участници. Тъй като мненията се доразвиват в процеса на дискусията, този метод е и по-малко повлиян от страна на изследователя (за разлика от интервюто, например). Наред с това, тъй като зададената тема се разглежда от участници с различни мотиви и интереси, се създава възможност за изследване обекта на анализ от различни перспективи, като по този начин могат да бъдат събрани по-голям брой и по-добре аргументирани мнения “за” и “против”. В частност, при провеждането на последващи оценки (ex-post), фокус групите са ценни средства при интерпретацията на резултатите от анализираната програма и при формулирането на нови насоки и приоритети.
Недостатъци	Наред с преимуществата си, трябва да бъде отчетено и обстоятелството, че някои от участниците във фокус групите (напр. бенефициенти по програмата) понякога имат склонност да бъдат пристрастни в своите оценки поради позицията им на зависимост спрямо програмите или политиките, които са обект на дискусия. В тази връзка, би следвало внимателно да се подбират участниците във фокус групите.
Приложимост	Въпреки че методът е приложим при отговора на голям набор от изследователските въпроси в рамките на настоящата оценка, с цел постигането на по-голяма гъвкавост и задълбоченост, във финалната фаза на оценката бяха организирани голям брой интервюта с УО и представители на бенефициентите.

Наименование	Изследване на конкретен случай (Case study)
Преимущества	Този метод е подходящ за разглеждане и изучаване в детайли на процеси или сложни проекти, които трудно биха могли да бъдат изучени по друг начин.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Ограничения	Тази техника не е особено подходяща при анализирането на причинно-следствени връзки и оценяване на въздействието на различни по своя характер проекти, предвид предизвикателството резултатите от направеното изследване да бъдат генерализирани за останалите проекти от съвкупността. Провеждането на повече на брой изследвания би било времеемко и ресурсоемко.
Приложимост	Предвид многообразието от проекти по програмата, консултантът не смята, че провеждането на анализирането на един или няколко конкретни случаи ще има репрезентативен характер за цялата програма и поради тази причина такива изследвания не бяха предприети в рамките на оценката.

Наименование	<i>Последващ анализ Разходи - Ползи</i>
Преимущества	Методът е подходящ при извършване на ex-post оценки, тъй като дава възможност да се измери икономическото значение от дадена интервенция, като се оценят и нейните нефинансови ефекти.
Ограничения	Понякога е възможно разходите или ползите лесно да се идентифицират, но е трудно да бъдат остойностени.
Приложимост	При анализа на цяла програма, с разнообразни операции и схеми – вариращи от маркетинг на туризма, до укрепване на свлачища е трудно да бъдат включени всички ползватели и да бъдат монетизирани всички разходи и най-вече ползи, тъй като голяма част от тях са неосезаеми и с различно тегло за различните бенефициенти и крайни потребители. Методът би могъл да бъде полезен при сравняване на ползите от проекти в различни операции или схеми по програмата, но не и при анализиране на цялата програма.

Наименование	<i>Техники на дескриптивната статистика</i>
Преимущества	Целта при използване на тези техники е анализът на изследвания обект или явление да бъде разширен, обогатен и задълбочен. Лесни за употреба и лесни за интерпретиране, техниките на дескриптивната статистика са често прилагано средство в областта на хуманитарните науки. Подходящи са за илюстриране на тенденции и разнообразни разпределения. Техниките дават възможност за опростени обобщения на направени наблюдения или за изследвания обект. Подобни обобщения могат да бъдат демонстрирани чрез количествено представяне или чрез визуално такова (напр. лесни за разбиране графики). Сред основните използвани инструменти са графично представяне, хистограма, кумулативно представяне, секторна диаграма (pie-chart), средна, медиана, мода, и др.
Ограничения	Ограниченията при използване на описателна статистика, като средство за анализ са преди всичко свързани с надеждността и качеството на данните, които ще бъдат предмет на анализ.
Приложимост	Подобни техники, за целите на оценката на ОПРР, са приложени при анализиране на ефективността и ефикасността на програмата, както и при анализа на териториалното разпределение и наличието на териториална концентрация на интервенциите.

	Предвид наличието на база данни за всички проекти с местата на изпълнение на инвестициите, Консултантът анализира териториалното разпределение посредством изчисляване на средни, медиани, стандартно отклонение и коефициент на вариация спрямо средните за различните нива на териториални единици (район, област, община). Също така са визуализирани териториалните различия посредством клъстерно групиране под формата на карти на териториалните разпределения (посредством приложението Google Fusion Tables).
--	--

Наименование	Метод за изчисление на разходи за единица продукт
Преимущества	Следвайки дефиницията на Насоките за оценка на социално-икономическото развитие – EVALSED, ефикасността се оценява чрез сравнение на резултатите (actual outputs) и мобилизираните ресурси (inputs). ³¹ С други думи, в контекста на ОПРР 2007-2013 г., анализът на ефикасността представлява приложим метод за сравнение на ефекта от извършените интервенции спрямо направените разходи по тях ³² . При използването на метода се прилагат сравнително прости статистически изчисления.
Ограничения	Поради спецификите на интервенциите има сериозни ограничения по отношение на възможностите за сравнение на ефикасността им. Често се наблюдават трудности при групирането на данните по конкретни интервенции. Екстремните стойности следва да бъдат отстранявани.
Приложимост	Анализът е приложим най-вече на ниво продукти, като качествено му приложение зависи най-вече от актуалност на данните, сходство на проектите, наличие на достатъчно наблюдения и възможности за групиране на данните. Методът е използван в настоящата оценка за оценка на ефикасността.

В обхвата на инструментите за провеждане на theory-based оценка на въздействието могат да бъдат прилагани също така и метод “Делфи”, мултикритериен анализ, както и набор от други методи и техники, но предвид по-ограничените им възможности за приложение при извършването на ex-post оценки, няма да бъдат разглеждани в настоящия раздел.

В научната литература са описани и редица теоретични подходи (напр. Realist Evaluation, Strategic Assessment Approach и др.) за самото провеждане на оценки на въздействието, които поставят акцент върху един или друг елемент от цялата програма – заинтересовани страни, контекстуална среда, програмиране, изпълнение и т.н., и които ползват гореописаните методи и техники, в различни форми и в различни стадии на провеждане на оценката.

³¹ EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, September 2013

³² Palenberg, M., 2001, „Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions“, *Evaluation Working Papers*, Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, достъпно на:
http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/evaluation/Evaluation/methods/index.html .

Контрафактологични оценки на въздействието

При този тип оценки стремежът е да се изясни каква част от получения след края на дадена интервенция резултат се дължи на тази интервенция. За целта могат да се правят сравнения на бенефициенти “преди” и “след” получаване на финансиране по програмата, както и на такива получили финансова подкрепа и такива, които не са. Сред тях най-приложими са:

Наименование	Разлика в разликите (<i>Difference-in-differences</i>)
Преимущества	Методът Разлика в разликите е сравнително лесна за прилагане техника. Подбира се контролна група, която следва да притежава характеристики, сходни с тези на група, която е получила финансова подкрепа (първа разлика). След това се сравняват данните за двете групи преди и след интервенцията (втора разлика). Чрез изчисление на разликата в разликите между двете групи се получава „чист“ ефект от интервенцията. Методът дава резултати за въздействия, които са подостоверни спрямо тези получени само при сравнения между две групи или между два периода.
Ограничения	Въпреки възможностите за широко приложение на метода, той е силно зависим от наличието на съпоставими данни за разглежданите обекти и тяхното качество. Също така, съществува голяма вероятност субективни фактори при подбора на двете сравнявани групи да повлияят значително върху крайните резултати.
Приложимост	Техниката може да бъде използвана при изследване на наличието на разлики между териториалните единици, които са получили подкрепа по програмата и тези, които нямат подобни подписани договори. Методът е приложим при наличие на идентични данни за бенефициенти, които са получили подкрепа по програмата и такива, които не са, както преди началото на програмата, така и след нейния край. Описанието на приложения метод е представено в т. 2.2.2. на настоящата оценка.

Наименование	Сравнение на база на вероятност за участие (<i>Propensity score matching</i>)
Преимущества	Този метод също е подходящ за употреба при възможност за наблюдение на две групи, които притежават сходни характеристики – бенефициенти и небенефициенти (контролна група). Ефектът от направената интервенция се изчислява като разлика, получена при сравняване на получените средни стойности за изследваната променлива на двете наблюдавани групи. За подбиране на участници със сходни характеристики в двете разглеждани групи и избягване на съществени различия между групите, се предлага точкуване на характеристиките, по които се прави подборът.
Ограничения	Методът също е силно зависим от наличието на съпоставими данни за разглежданите обекти и тяхното качество. Субективни фактори при подбора на двете сравнявани групи могат да повлияят значително върху крайните резултати. Методът е математически много по-сложен от „разлика в разликите“.
Приложимост	Методът е приложим най-вече за много на брой сходни единици,

	например малки и средни предприятия. Приложимостта по отношение на бенефициенти като общини е силно ограничена.
--	---

Наименование	<i>Прекъснат модел (Discontinuity design)</i>
Преимущества	Методът е сравнително лесен за приложение, в случаите, когато е налице праг за участие в дадена програма, т.е. точки, които проектното предложение следва да получи. При този модел се сравняват група единици, които са точно над прага с единици, които са точно под прага. В този смисъл, процесът на избор на двете групи е сравнително обективен. ³³ Въздействието на програмата може да се определи чрез разликите в резултатите на разглежданите две групи.
Ограничения	Методът е зависим от наличието на данни за развитието на кандидатствалите за БФП, които не са били одобрени по конкретните схеми. Също така сходствата между получените сравнително равен брой точки са условни.
Приложимост	В рамките на настоящата оценка не беше намерен работещ дизайн за прилагането на метода най-вече поради големия обхват на програмата от гледна точка на територия, типове интервенции и липса на приложими индикатори, които да бъдат използвани за този тип анализ.

Отново, както и при theory-based оценките, предложените методи и техники не са изчерпателни – подбрани са тези, които потенциално биха били по-приложими и биха формирали най-обективни резултати по отношение на интервенции сходни на финансираните по ОПРР 2007-2013 г. Друг метод в тази категория е методът „Инструментални променливи“ (“instrumental variables”), който се базира на идеята, че участието и резултатите от участието в дадена програма се определят от наличието на външен фактор. Този метод обаче има ограничена приложимост по отношение на настоящата оценка.

Други методи

В категорията на количествените техники при оценки на въздействието могат да бъдат добавени и различни секторни модели, различни иконометрични модели, input-output модели, произволни (рандомизирани) контролни проучвания и други. Пример за такъв е моделът СИБИЛА, като резултати от модела бяха изискани от Министерството на финансите и са анализирани в т. 2.2.2 на настоящата оценка. Моделът съдържа четири основни сектора: реален, фискален, финансов и външен. Също така в него са включени няколко основни блока, в които е моделирано:

- Формирането на човешкия капитал

³³ Frans Leeuw and Jos Vaessen (2009). Impact Evaluations and Development NoNIE Guidance on Impact Evaluation, NONIE. Washington.

- Базисната инфраструктура
- Технологиите (определени аспекти на информираността и знанието в обществото).

Моделът съдържа 170 уравнения, като част от тях са иконометрично оценени (26), други са калибрирани на база на съществуващо икономическо знание или на база на стабилни исторически съотношения, а трети са макроикономически твърдения. Той работи с 202 променливи, от които 170 на брой са ендогенни (за тях моделът дава решения), а останалите 32 са екзогенни (задават се външно за модела и не са продукт на неговото решение). Повече информация за модела може да бъде намерена в окончателния доклад по проекта³⁴.

2.2. Оценка на социално-икономическото въздействие, Оценка на териториалното въздействие, Оценка на въздействието върху административния капацитет

2.2.1. Оценка на социално-икономическото въздействие

- ?
- Каква е разликата между очакваните (целеви) и постигнатите конкретни (реални) резултати и въздействие на интервенциите на ОПРР? Каква е **ефективността** (отношението между целите и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР?

За оценка на ефективността обикновено се използват системите от индикатори, тъй като те съдържат информация за постигнатите продукти и резултати (и въздействие в програмен период 2007-2013 г.). Показателите за Приоритетна ос „Техническа помощ“ не са предмет на анализ, защото те не могат да послужат за установяване на социално-икономическото въздействие. Стойностите на индикаторите в таблиците в настоящия раздел се базират на резултатите от оценката, както и на преглед на окончателни технически доклади (вж. Приложение 1, Таблица 4).

Приоритетна ос 1: Устойчиво и интегрирано градско развитие

Приоритетна ос 1 е най-голямата приоритетна ос на програмата, респективно за измерване постигането на целите на приоритетната ос са предвидени и най-голям брой индикатори. Степента на постигане на стойностите на заложените по оста индикатори е представена в таблицата по-долу:

³⁴ Окончателен доклад - „Разработване на иконометричен модел за оценка на въздействието на Структурните и Кохезионния фонд на Европейския съюз“. Изготвен от консорциум „ЕКОРИС – СПМ - НЮАЙ“ за Администрацията на Министерски съвет по проект № 0018-ЦИО-3.2. „Разработване на модел за оценка на въздействието на СКФ“, финансиран по Оперативна програма „Техническа помощ“, септември 2011 г.

Таблица 23. Напредък по индикаторите по ПО1

Вид	Индикатор	Мерна ед.	Количествено изражение										
			Базова стойност (2005/6)	2007	2008	2009	Межд. стойност (2009)	2010	2011	2012	2013	2014	Целева стойност (2015)
Възд.	Намаляване на емисиите на парникови газове (CO2 и еквивалентни)	kt	неприл.				21					38,087 ³⁵	56
Резултат	Икономия на енергия от обновяване на сградите	MWh / год.	неприл.				44 400		17 789	38 103	98 305	124 925 ³⁶	245 000
	Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура	Брой	неприл.				6 300	8 827	33 786	57 488	216 495	240 071 ³⁷	20 000
	Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура	Брой	неприл.				200 000				32 884	85 913 ³⁸	600 000
	Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)	Брой	неприл.			18 165	100 000	18 165	565 346	2740355	4 818 418	4 818 418	230 000
	Деца, облагодетелствани от процеса по деинституционализация	Брой	неприл.				неприл.				36	962	800

³⁵ Източник: настояща оценка

³⁶ Източник: настояща оценка

³⁷ Източник: разгледани ОТД в рамките на настояща оценка. Сумата е получена чрез сбора на стойността постигната до 2013 г. с приключилите проекти по схема 1.1.02 (4205) и 1.1.09 (19 371). В този сбор не е включен броят студенти (6254) по схема 1.1.07, тъй като те са отчитани по друг индикатор, а именно - „Лица, облагодетелствани от модернизираната университетска инфраструктура“. Ако се прибави и тази стойност към горния сбор, общата стойност е 246 325.

³⁸ Източник: разгледани ОТД в рамките на настояща оценка. Сумата е получена чрез сбора на стойността постигната до 2013 г. с приключилите проекти по схема 1.1.11 (53 029).

	Използване на обществен градски транспорт	Брой	неприл.				неприл.						⁻³⁹	90 000
Продукт	Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете	Брой	0				40		1	20	40		41 ⁴⁰	130
	Проекти, свързани с превенция на риска	Брой	0				40	2	6	19	61		66 ⁴¹	70
	Обновени многофамилни сгради и социални жилища	Брой	0				неприл.						⁻⁴²	20
	Подобрена инфраструктура на здравеопазването	Брой	0				0				1		10 ⁴³	32
	Подобрена образователна инфраструктура	Брой	0				20	29	101	214	463		542 ⁴⁴	45
	Подобрена инфраструктура в сферата на културата	Брой	0			2	35	2	20	66	69		70 ⁴⁵	90

³⁹ Проектите за системи за устойчив градски транспорт са в изпълнение

⁴⁰ По схема 1.4.02 са приключени 18 проекта за подобряване на градската среда, а по схема 1.4.05 – 23 проекта.

⁴¹ Съгласно данни от ИСУН: 14 приключили проекта по схема 1.4.03 „Подкрепа за изграждане и укрепване на дребномащабна инфраструктура за предотвратяване на свлачища в градските агломерации“, 11 приключили проекта по схема 1.4.04 „Подкрепа за дребномащабна инфраструктура за предотвратяване на свлачища в градските агломерации“ и 41 приключили по 1.4.06 „Подкрепа за дребномащабни мерки за предотвратяване на наводнения в градските агломерации“

⁴² Предвидено отчитане след края на програмата.

⁴³ Съгласно обработените ОТД по проекти, които са финализирани през 2014 г., по схема „Подкрепа за реконструкция/ обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации“ е постигната стойност 9 на индикатор „Подобрена инфраструктура на здравеопазването“.

⁴⁴ Съгласно обработените ОТД по проекти, които са финализирани през 2014 г., обновяването на стойността на индикатора е извършено по следния начин: 463 + 3 (схема 1.1.02) + 76 (схема 1.1.09). В този сбор не е включен броят сгради по проектите от схема 1.1.07 за висшите училища (13 сгради). Ако се прибави и тази стойност към горния сбор, общата стойност е 555 бр.

⁴⁵ Съгласно обработените ОТД по проекти, които са финализирани през 2014 г., обновяването на стойността на индикатора е извършено по следния начин: 69 + 1 (схема 1.1.05).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Подобрена инфраструктура в сферата на социалните услуги	Брой	0				30		8	75	80	80	70
Социални домове/центрове конструирани/ реконструирани в резултат от деинституционализацията на деца	Брой	0				0				5	108 ⁴⁶	10
Разработени/изпълнени интегрирани планове за градско развитие	Брой	0				7				31	36 ⁴⁷	36

Източник: Годишни доклади за изпълнението на ОПРР, справки от УО, собствени изчисления

⁴⁶ По схема „Подкрепа за деинституционализация на социални институции, предлагащи услуги за деца в риск“ по проектите, които са финализирани през 2014 г. има информация в ОТД за 85 „Изградени, оборудвани и обзаведени Центрове за настаняване от семеен тип“ и за 18 изградени/ ремонтирани/ реконструирани/ обзаведени/ оборудвани защитени жилища Сборът от тези стойности е добавен към стойността постигната до 2013 г. и е получена обща стойност 108.

⁴⁷ Източник: ИСУН

Както е видно от таблицата, към края на 2014 г. все още не е постигната целевата стойност на индикатора **„Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“**. Въпреки това, от гледна точка на ефективността, би следвало да се имат предвид трудностите при отчитането на индикатора, които са описани в рамките на Дейност 1. Най-вече следва да се има предвид липсата на информация по всички приключили проекти, което води до занижаване на отчетената стойност. Друг важен фактор е наличието на проекти в изпълнение, които също ще допринесат за стойностите на индикатора: проекти по схеми 1.1.02, 1.1.03, 1.1.04, 1.1.05, 1.1.08, 1.1.09, 1.1.11, 1.1.12, 1.2.01, 1.2.02 и 1.5.03. Ако бъдат отчетени всички постигнати стойности на приключилите проекти и след приключването на релевантните проекти в изпълнение, може да се очаква, че целевата стойност ще бъде постигната.

Ситуацията с индикатор **„Икономия на енергия от обновяване на сградите“** е сходна, както с намаляването на емисиите на парникови газове, тъй като по повечето схеми двата индикатора са обвързани. Въпреки че целевата стойност на индикатора не е постигната, тя може да бъде постигната след приключването и отчитането на всички проекти. За отчитането на двата индикатора е необходимо бенефициентите да предоставят информация след провеждането на енергийни одити, както и задълбочен преглед на стойностите на индикаторите, които ще бъдат отчетени в предстоящите ОТД на проектите, изпълнявани в момента. В случай на липса на информация от енергийни одити или в ОТД се препоръчва такава да бъде повторно изисквана от бенефициентите, като информацията може да бъде получена и при провеждането на проверки на място за устойчивост.

Крайната целева стойност на индикатор **„Икономия на енергия от обновяване на сградите“** е 119 000, но във версията на програмата от октомври 2010 г. е увеличена до 189 000 (мвч/г), макар че до 2010 г. включително не са отчетени стойности по индикатора. Целевата стойност е повишена още веднъж във варианта на ОПРР от март 2012 г., като достига 245 000 (мвч/г). Въпреки че са направени промени в стойността на индикатора, целевата стойност на свързания индикатор за намаляване на емисиите на парникови газове остава непроменена. С оглед на гореизложеното, могат да бъдат направени две препоръки:

- Да не се повишават целевите стойности на индикатори преди по тях да са отчетени стойности, тъй като не може да бъде направена реална преценка за постигнатите резултати. Освен това при отчитането на първите резултати по дадена схема, могат да бъдат идентифицирани методологични трудности, които да повлияят върху евентуално увеличаване на целевата стойност.
- При промяна в стойността на индикатора **„Икономия на енергия от обновяване на сградите“** следва да се направят промени и в стойността на свързания с него индикатор **„Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“**.

Целевата стойност на индикатор **„Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“** вече е постигната повече от десетократно. Основна причина за многократното превишаване на целевата стойност е консервативната цел от 20 000 ученици. На практика тя може да бъде постигната с инвестиции в по-малко от

20 училища, докато по програмата са финансирани много повече⁴⁸. Следва да се отбележи, че в първоначално одобрената версия на програмата от 2007 г. целевата стойност е дори още по-консервативна – 10 000 ученици и е повишена до 20 000 във варианта на програмата от март 2012 г. Направената промяна не е обвързана с вече постигнатите по програмата резултати, тъй като още през 2011 г. постигнатата стойност е 33 786 ученика, т.е. целевата стойност вече на практика е била задмината и в този случай не е била направена добра връзка между мониторинговите данни и целеполагането.

През учебната 2014/2015 година броят на учениците във всички видове общообразователни училища е 604,5 хил. и намалява ежегодно от 2000 г. насам (с изключение на малко увеличение в учебната 2013/2014 г.).⁴⁹ От една страна статистиката показва твърде ниската заложената цел по програмата (около 3% от всички ученици в страната), а от друга широкия обхват на интервенциите в училищна инфраструктура, които са обхванали около 40%⁵⁰ от всички ученици в общообразователни училища. На базата на тези данни, може да се направи заключение, че основната причина за разликата между заложената и постигната стойност на индикатора „Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“ се дължи на нереалистично планиране на целевата стойност, както във варианта на програмата от септември 2007 г., така и в променения вариант от март 2012 г.

Целевата стойност на индикатор **„Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“** все още не е постигната. Като се има предвид, че постигнатата към 2014 стойност (85 913) не се доближава дори до междинната стойност (200 000), трудно може да се очаква, че целевата стойност от 600 000 пациенти може да бъде постигната. Въпреки това, по схема „Подкрепа за реконструкция/ обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации“ все още са в изпълнение 11 проекта (от общо 21), така че постигнатата стойност се очаква да се повиши до края на 2015 г. Също така по схема 1.1.08 „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации“ все още няма приключен проект (от общо 17).

Следва да се отбележи наличието на методологични трудности при отчитането и на този индикатор. Част от бенефициентите са отчитали стойности на индикатора съгласно формуляра за кандидатстване (т.е. отчетен е или капацитет на болничното заведение или брой на пациенти от предходни години), докато други бенефициенти са отчитали брой пациенти след интервенциите по ОПРР и съответно не са обхванати цели календарни години. Мерната единица на индикатора не е подходяща, защото не става ясно дали се има предвид кумулативният брой обслужени пациенти за целия програмен период или броят пациенти обслужвани годишно. Следва да се има предвид, че в Регламент 1301/2013 е включен индикатор „Брой жители, ползващи

⁴⁸ Например само по схема 1.1.09 са сключени 49 проекта, имащи за цел подобряване на образователната инфраструктура чрез мерки за енергийна ефективност.

⁴⁹ НСИ. Учащи по групи класове и пол в общообразователните училища по форма на собственост.

⁵⁰ Процентът е изчислен по формулата $40\% = 240\,071 / 604\,481 \cdot 100$

подоброени здравни услуги”. Използването на такъв индикатор, обаче, също е проблематично, тъй като не става ясно дали се има предвид общият брой на лицата или на лицата годишно. Самият превод на индикатора в Регламент 1301/2013 не е удачен. На английски език индикаторът е „Population covered by improved health services” и в Насоките за мониторинг и оценка на ЕК се посочва, че се има предвид „населението на определен район, което се очаква да бъде облагодетелствано от здравните услуги, подкрепени по проекта”⁵¹. В превода на индикатора на български език се имат предвид жители, които реално ползват здравни услуги, докато реално индикаторът има смисъл на хора, които потенциално могат да ползват подобрените здравни услуги.

Към методологичните трудности се добавя и липсата на конкретна дефиниция за понятието „пациент”. Поради тази причина е трудно да се прецени доколко реалистична е заложената целева стойност.

В заключение, освен описаните методологични трудности при целеполагането и отчитането на индикатора, сред причините за непостигането към края на 2014 г. може да се добави също сравнително по-късното обявяване на процедурите за здравна инфраструктура (например спрямо процедурите в сектор „образование”). Процедурите за лечебни заведения са обявени през 2010 и 2011 г.⁵², т.е. не е имало и теоретична възможност за постигане на заложената междинна стойност към 2009 г. Съответно това води до все още голям брой незавършили проекти за подобряване на здравната инфраструктура, както и до липса на време за реакция при очаквано недостигане на целевата стойност на релевантния индикатор.

Индикаторът „Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“ е с многократно постигната целева стойност. Освен постиженията на интервенциите по ОПРР, друга причина за отчетената висока стойност е широката интерпретация, която може да има дефиницията на индикатора. Не е ясно дали се има предвид цялото население на дадена община-бенефициент, населението на конкретно населено място или единствено населението, което пряко се е възползвало от обновените сгради.

В случай на използване на сходен индикатор за следващия програмен период би следвало ясно да се дефинира какво се разбира под облагодетелствано население. По-конкретно следва да се дефинира:

- Дали се имат предвид хората, които са използвали дадена услуга/инфраструктура или хората, които се очаква да се възползват от нея. В случай, че се имат предвид реални преки ползватели, следва да се отчете, че непосредствено при приключването на проекта, такава информация няма да е налична при бенефициентите (например, защото няма да е изминала година от обновяването на сградата).

⁵¹ Европейска комисия, 2014. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – ERDF and Cohesion fund. Concepts and recommendations. DG REGIO, January 2014.

⁵² Процедура BG161PO001/1.1-08 „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации” и BG161PO001/1.1-11/2011 „Подкрепа за реконструкция/ обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации”

- Какъв е обхватът на района, в който се очаква да има облагодетелствано население (напр. град, район на град, км)

Както беше посочено, поради все още неприключилите проекти за системи за устойчив градски транспорт към декември 2014 г. не са налични данни за индикатора **„Използване на обществен градски транспорт“**.

Целевата стойност на индикатор **„Деца, облагодетелствани от процеса по деинституционализация“** вече е надвишена, но е близо до предвидената целева стойност.

Целевата стойност на индикатора за продукт **„Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“** (130) все още не е постигната. Целевата стойност във варианта на ОПРР от септември 2007 г. е дори по-висока (200), но е намалена във варианта от март 2012 г. Въпреки че по схема 1.4.09 са в изпълнение 36 проекта, като се има предвид постигнатата към края на 2014 г. стойност от 41 проекта, целевата стойност на индикатора не се очаква да бъде постигната⁵³. Следва да се посочи, че при изпълнението на програмата са предприети мерки за достигане на целевата стойност и както е посочено в Годишния доклад за 2012 г., КН одобрява освободеният финансов ресурс по текущите схеми за безвъзмездна финансова помощ в размер на 17 316 443 евро да бъде пренасочен към схема BG161PO001/1.4-09/2012 „Зелена и достъпна градска среда” в обхвата на Операция 1.4 „Подобряване на физическата среда и превенция на риска”. Общият брой на сключените договори, които имат отношение към индикатора е 77 от общо 539⁵⁴ договора по ПО1, т.е. 14% от сключените договори по приоритетната ос, както и 20% от стойността на сключените договори по оста⁵⁵. На фона на тези данни заложената стойност от 130 проекта, подобряващи физическата среда е твърде висока, защото те биха представлявали около 24% от сключените договори. Също така 130 проекта биха изисквали около 34% от финансовия ресурс по оста, тъй като средната стойност на проект за подобряване на градска среда е 4 679 722,62 лв⁵⁶. В тази връзка се препоръчва допълнителен анализ от страна на УО, както и повторно намаляване на целевата стойност на индикатора, в случай, че се предвижда нова промяна на програмата през 2015 г.

Програмата е много близо до постигането на целевата стойност на индикатор **„Проекти, свързани с превенция на риска“**. Ако бъдат успешно приключени проектът по схема 1.4.01 „Подкрепа за ограничаване и предотвратяване на рисковете и щетите при пожари в градските агломерационни ареали“ и двата неприключили

⁵³ По информация на Възложителя, по схема 1.4-09 през 2015 г. могат да се финансират одобрени допълнителни обекти в рамките на сключените договори за БФП. Около 25 общини имат одобрени допълнителни обекти. В случай, че те бъдат разглеждани като нови (отделни) проекти, целевата стойност може допълнително да се доближи.

⁵⁴ Източник: ИСУН и справка на УО, вж. Таблица: Статут на договорите по ОПРР 2007-2013 г.

⁵⁵ По данни на ИСУН към май 2015 г., стойността на сключените договори за подобрена градска среда е 360 338 642 лв., а общата сума на договорените средства по оста в лв. е 1 788 322 321 лв.

⁵⁶ По данни на ИСУН към май 2015 г.: Средната стойност е равна на 360 338 642 лв / 77 проекта. 130 проекта биха изисквали 608 363 941,04 лв. (4 679 722,62*130), което е 34% от договорените по оста 1 788 322 321 лв.

проекта по схема 1.4.06, то към края на 2015 г. може да се очаква постигната стойност от 69 проекта, което е само с един по-малко от предвидените 70 проекта.

Отчитането на индикатора **„Обновени многофамилни сгради и социални жилища“** ще бъде направено след приключването на програмата. Обновяване на многофамилни сгради е предвидено по проекти BG161PO001/1.2-01/2011/001-4 „Енергийно обновяване на българските домове“, който включва индикатор „Обновени многофамилни жилищни сгради/блок секции“, но все още не са налични официални данни за броя на обновените сгради. Проектите по схема 1.2.02 „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“ към декември 2014 г. все още са в изпълнение.

Целевата стойност на индикатор **„Подобрена инфраструктура на здравеопазването“** (32) все още не е постигната. Въпреки това, като се имат предвид проектите в изпълнение (по схема „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации” - 17 проекта, а по схема „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации“ - 11 проекта), може да се направи прогноза, че целевата стойност ще бъде постигната.⁵⁷ Целевата стойност е намалена във варианта на ОПРР от март 2012 г. спрямо варианта от септември 2007 г. с 3, но на практика дори първоначалната стойност от 35 вероятно ще бъде достигната.

Както може да се очаква от прегледа на постигнатите стойности на индикатора за резултат по отношение на образователната инфраструктура, свързаният индикатор за продукт **„Подобрена образователна инфраструктура“** е постигнал и многократно превишил заложената целева стойност. Основна причина за това е ниската целева стойност с оглед на множеството интервенции в образователна инфраструктура по ПО1 на ОПРР. Въпреки описаното по-горе увеличаване на целевата стойност на свързания индикатор за резултат („Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“) целевата стойност на индикатора за продукт не е била увеличена.

Целевата стойност на индикатор **„Подобрена инфраструктура в сферата на културата“** (90) не е постигната към края на 2014 г. Все още не са приключили 4 проекта по схема 1.1.05, но въпреки това целевата стойност трудно може да бъде достигната с оглед на постигната към момента стойност от 70. Основна причина за това са по-малкото договорени средства, отколкото предвидените. По схема BG161PO001/1.1-05/2008 „Подкрепа за осигуряване на подходяща и ефективна държавна културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали” е била с бюджет от 50 млн. лв., като договорената сума е близо до предвидената - 46 млн. лв. По схема BG161PO001/1.1-01/2007 „Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали”, обаче, от

⁵⁷ Прогнозата се базира на постигнатата стойност от 10 броя, към която ще се добавят резултатите от още 17 + 11 проекта, т.е. най-малката очаквана стойност е 38.

предвидените за културна инфраструктура 53 436 700 лв. са договорени едва 36 581 641 лв.⁵⁸ За сравнение, по същата схема за социална инфраструктура са предвидени по-малко средства (43 845 498 лв.), но са договорени повече (41 175 162 лв.)⁵⁹. Причина за по-ниското договаряне спрямо предвидените средства е сравнително по-слабият интерес на бенефициентите към схемата, което може да се илюстрира от броя на подадените проектни предложения към 31.12.2008 г.: 125 за образователна инфраструктура, 94 за социална инфраструктура и 56 за културна инфраструктура.⁶⁰

Заложените целеви стойности на индикатори **„Подобрена инфраструктура в сферата на социалните услуги“**, **„Социални домове/центрове конструирани/реконструирани в резултат от деинституционализацията на деца“** и **„Разработени/изпълнени интегрирани планове за градско развитие“** вече са постигнати, а за индикаторите в сферата на социалните услуги целите са преизпълнени. По-съществена разлика между целевата и постигнатата стойност има по отношение на индикатор **„Социални домове/центрове конструирани/реконструирани в резултат от деинституционализацията на деца“**, като тя се дължи на ниската заложена стойност (10), докато само броят на проектите по схема „Подкрепа за деинституционализация на социални институции, предлагащи услуги за деца в риск“ е 62⁶¹.

На база на гореизложеното може да бъде направен общият извод, че като цяло ПО1 постига ефективност от гледна точка на заложените и постигнатите стойности на индикаторите, тъй като целевите стойности на повечето индикатори са постигнати или се очаква да бъдат постигнати до края на 2015 г. В най-голяма степен това важи за индикаторите в сферата на образованието, чиито целеви стойности са превишени многократно. По-ниска ефективност се наблюдава в сферата на здравеопазването (индикатора за резултат) и културната инфраструктура, както и по отношение на индикатора за продукт „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“.

Друго общо заключение, което може да бъде направено по отношение на индикаторите на ПО 1 е, че при всички има забавяне на постигането на междинната целева стойност.

Приоритетна ос 2: Регионална и местна достъпност

Степента на физическото изпълнение на ПО2, е представена в таблицата по-долу. По нея е предвиден значително по-малък брой индикатори отколкото по ПО1, което се дължи на по-ограничения ѝ обхват на интервенции.

⁵⁸ Справка на УО, към 20.04.2015 г.

⁵⁹ Справка на УО, към 20.04.2015 г.

⁶⁰ Източник: Годишен доклад по изпълнението на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007 – 2013 г. за 2008 г.

⁶¹ Вж. Таблица: Статут на договорите по ОПРР 2007-2013 г.

Таблица 24. Напредък по индикаторите по ПО2

Вид	Индикатор	Мерна ед.	Количествено изражение										
			Базова стойност (2005/6)	2007	2008	2009	Междинна стойност (2009)	2010	2011	2012	2013	2014	Целева стойност (2015)
Въздействие	Намаляване на емисиите на парникови газове (CO ₂ и еквивалентни)	kt	неприл.				4						39
Резултат	Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари	Евро / год.	неприл.				46 000					50 128 888 ⁶²	208 000
	Допълнително население, обхванато от ширококоловозен достъп	Брой	неприл.				260 000					-	725 000
	Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.)	%	неприл.				10					21 ⁶³	27
Продукт	Изградена ИКТ мрежа	км	неприл.				150					-	500
	км реконструирани пътища	км	неприл.			12.2	500	128.2	161.2	501.4	713.8	1024 ⁶⁴	1316
	Брой на проектите (път, ИКТ)	Брой	неприл.			2	30	15	20	39	54	73 ⁶⁵	70

Източник: Годишни доклади за изпълнението на ОПРР, справки от УО, собствени изчисления

⁶² Източник: настояща оценка, на базата на ОТД по схеми 2.1.01 и 2.1.02.

⁶³ Източник: настояща оценка, на базата на ОТД по схеми 2.1.01 и 2.1.02.

⁶⁴ Съгласно обработените ОТД по проекти, които са финализирани през 2014 г., обновяването на стойността на индикатора е извършено по следния начин: 713,8 + 310,6 (схема 2.1.01).

⁶⁵ Съгласно данни от ИСУН, общият брой на приключилите проекти по схеми 2.1.01 (44 проекта), 2.1.02 (29 проекта) и 2.2.01 (0 проекта) е 73 проекта.

Както вече беше отбелязано при описанието на резултатите от Дейност 1 на настоящата оценка, индикатор **„Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“** не е релевантен на ПО2 и се препоръчва да не бъде отразяван по тази приоритетна ос.

Методологичните трудности при отчитането на индикатор **„Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“** също бяха посочени в Дейност 1. Постигнатата стойност на индикатора към 2014 г. многократно надвишава заложената цел. По информация на АПИ, основната причина за голямата разлика между двете стойности са различните методологии, които са използвани за определяне на целевата и на постигнатите стойности. В случай, че индикаторът бъде използван в следващия програмен период, което се препоръчва от АПИ, при изчисляването на целевата стойност и при отчитането му би следало да се използва една и съща методология.

За индикатор **„Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“** също има наличие на методологични трудности, които са представени в описанието на Дейност 1. Получените данни от ОТД и АПИ представят стойност, която е под целевата. Това се дължи на докладваните стойности по схема 2.1.01, докато стойностите по схема 2.1.02 надвишават с 1 процентен пункт целевата стойност. Подобно на индикатора **„Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“** постигнатите към момента стойности не могат да се приемат за напълно достоверни. Освен липсата на ясна методология, която да е представена на бенефициентите, друга причина за непълната информация е нуждата от изминаване поне на година преди отчитането на стойността на спестеното време. Поради тези причини, за индикатори **„Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“** и **„Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“** се препоръчва допълнителен преглед и отчитане на постигнатите стойности след приключване на програмата, както е предвидено и в текста на ОПРР.

Индикаторът **„Допълнително население, обхванато от широколентов достъп“** все още не може да бъде отчетен, защото проектът "Развитие на високоскоростен широколентов достъп в България посредством изграждането на критична, защитена, сигурна и надеждна обществена ИКТ инфраструктура" продължава да се изпълнява. В тази връзка, понастоящем индикаторът за продукт **„Изградена ИКТ мрежа“** също не може да бъде отчетен. По информация на ИА ЕСМИС, „с реализацията на проекта се очаква да бъде изградена оптична инфраструктура за достъп от следващо поколение в 29 общински центрове и 24 малки населени места с обща дължина около 860 км“, т.е. заложената цел от 500 км би следвало да бъде надхвърлена.

Към края на 2014 г. целевата стойност на индикатора **„км реконструирани пътища“** не е постигната. По схеми 2.1.01 и 2.1.02 в процес на изпълнение са 12 проекта, които се очаква да повишат постигнатата стойност на индикатора, но с оглед на досегашния напредък може да се очаква, че целевата стойност трудно ще бъде достигната.

Донякъде причина за това е поставената амбициозна цел от 1316 км⁶⁶, което представлява около 7% от републиканската пътна мрежа в България (с изключение на автомагистралите)⁶⁷. Друга причина са проблеми с докладването на резултатите от страна на бенефициентите. По три от прегледаните ОТД на проекти⁶⁸, финализирани през 2014 г., беше установено, че са декларирани стойност 0 или Н/П за този индикатор. Съответно за тези проекти се препоръчва да бъде изискана повторно информация от бенефициентите.

Целевата стойност на индикатор **„Брой на проектите (път, ИКТ)“** вече е постигната. Тя ще бъде допълнително надхвърлена, тъй като в изпълнение по ПО2 са общо 13 проекта.

На базата на гореизложената информация не могат да бъдат направени окончателни изводи за ефективността на ПО2, тъй като информацията за резултатите от реконструкцията на пътна мрежа са непълни, а интервенцията в ИКТ мрежа не е приключила. Както и при ПО1, има сериозно забавяне при достигането на междинните стойности, които са заложи в програмата.

Приоритетна ос 3: Устойчиво развитие на туризма

Реализираните до момента стойности по заложените индикатори, както и междинните и целевите стойности по ПО3, са представени в таблицата по-долу.

⁶⁶ Първоначалната цел на ОПРР (септември 2007 г.) е 1300 км, но е увеличена във варианта на програмата от септември 2013 г. с 16 км, заради включването на Северната скоростна тангента.

⁶⁷ Източник: НСИ, Републиканска пътна мрежа според класа на пътя към 31.12.2013 г. – общо 19 073 км.

⁶⁸ Проекти с номера BG161PO001/2.1-01/2007/001/015, BG161PO001/2.1-01/2007/001/034 и BG161PO001/2.1-01/2007/001/031

Таблица 25. Напредък по индикаторите по ПОЗ

Вид	Индикатор	Мерна ед.	Количествено изражение									
			Базова стойност (2005/6)	2008	2009	Межд. стойност (2009)	2010	2011	2012	2013	2014	Целева стойност (2015)
Възд.	Нетни годишни приходи от международен туризъм	млн. евро	914	1307,2	1422,5	1050	1815,9	1893,7	1900,8	1908,1 ⁶⁹		1475
	Заетост на легловата база	%	35%	30%	25%	39%	26%	32%	36%	37%	35% ⁷⁰	45%
Резултат	Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции	Брой	0			20,000					893 471 ⁷¹	500,000
	Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги	%	0			70%					97,4% ⁷²	80%
	Годишен брой участници (организации, компании) в международни, национални и регионални туристически панаири и изложения	Брой	900			1000						1050
Продукт	Общ брой проекти за развитие на туризма	Брой	0			36			8	23	66 ⁷³	70
	Брой развити туристически атракции/обекти	Брой	0			25			6	37	97 ⁷⁴	95
	Брой подкрепени национални програми за маркетинг и реклама и проекти за развитие на продукти и маркетинг на дестинациите	Брой	0			11			2	2	16	30

⁶⁹ Източник: Настояща оценка, на базата на данни от БНБ

⁷⁰ Източник: Настояща оценка, на базата на данни от НСИ

⁷¹ Източник: Настояща оценка, на базата на данни от ОТД

⁷² Източник: Настояща оценка, на базата на социологическо проучване

⁷³ Съгласно ИСУН, по ПОЗ са приключили 66 проекта.

⁷⁴ Обновяването на стойността на индикатора е извършено по следния начин: 37 + 6 (схема 3.1.02) + 54 (схема 3.1.03).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Национална работеща мрежа от ТИЦ

%

0

⁷⁵

70 % от ТИЦ вкл. в
мрежа

Източник: ИСУН, Годишни доклади за изпълнение на ОПРР, собствени изчисления

⁷⁵ Проект „Създаване на мрежа от туристически информационни центрове (ТИЦ), функционираща въз основа на единни стандарти“ все още е в изпълнение.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Както е видно от таблицата, целевата стойност на индикатор **„Нетни годишни приходи от международен туризъм“** е постигната още през 2010 г. От гледна точка на ефективността измервана като разлика между заложи и постигнати стойности на индикаторите, това е много добър резултат. Следва да се има предвид, обаче, че до 2010 г. няма приключили проекти по ПОЗ на ОПРР, т.е. постигането на междинната стойност не се дължи на ОПРР. Въпросът е допълнително разгледан в настоящия доклад при отговора на въпроса "Кои са идентифицираните други външни фактори, които биха могли да имат влияние (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на интервенциите по ОПРР? Какво е влиянието на тези други външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОПРР?".

Целевата стойност на индикатор **„Заетост на легловата база“** не е постигната към декември 2013 г. За този индикатор следва да се има предвид въздействието на кризата, която прави базовата стойност твърде висока. Анализ на приноса на програмата за първите два индикатора е представен по-долу в т. 2.2.1. при анализа на външните фактори, които оказват въздействие върху програмата.

Данните за индикатор **„Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“** показват надхвърляне на целевата стойност. Постигнатата стойност се очаква да бъде дори още по-висока към края на 2015 г. след приключване на всички неприключили 27 проекта по схеми 3.1.01-3.1.04. Стойността би се повишила още и ако бъде изпълнена препоръката от Дейност 1 на настоящата оценка за изискване от бенефициентите на допълнителна информация за индикатора, в случаите, в които тя не е представена в ОТД.

За индикатор **„Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги“** в настоящата оценка е установена много висока постигната стойност, която надхвърля целевата стойност.

Към момента не е представена информация за индикатор **„Годишен брой участници (организации, компании) в международни, национални и регионални туристически панаири и изложения“**⁷⁶ и съответно ефективността по този показател не може да бъде анализирана.

Целевата стойност на индикатор **„Общ брой проекти за развитие на туризма“** все още не е постигната, но като се има предвид, че 58 проекта по ПОЗ все още не са приключили, постигането ѝ не се очаква да бъде затруднено. Първоначалната целева стойност на индикатора е 147 (ОПРР от септември 2007 г.), но е намалена до 70 във варианта на програмата от март 2012 г. С оглед на напредъка на програмата към декември 2014 г., първоначалната стойност наистина е нямало да бъде достигната.

Целевата стойност на индикатор **„Брой развити туристически атракции/обекти“** вече е достигната и надхвърлена с 2 обекта, като с оглед на продължаващите проекти в тази сфера, тя ще бъде допълнително повишена.

⁷⁶ Целевата стойност е намалена от 1500 (ОПРР от септември 2007 г.) до стойността 1050 във варианта на ОПРР от март 2012 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Напълно идентичен е случаят и с индикатор **„Брой подкрепени национални програми за маркетинг и реклама и проекти за развитие на продукти и маркетинг на дестинациите“**. Целевата стойност се очаква да бъде постигната след приключването на 31 проекта по схеми 3.2-02, 3.2-03 и 3.3-01. Първоначалната целева стойност на индикатора е 52 (ОПРР от септември 2007 г.), но е намалена до 34 във варианта на програмата от март 2012 г. и впоследствие до 30 във варианта на програмата от септември 2013 г. Като се има предвид напредъкът на програмата към декември 2014 г., не може да се очаква, че първоначалната стойност е щяла да бъде достигната.

Индикаторът **„Национална работеща мрежа от ТИЦ“** все още не може да бъде отчетен, тъй като проектът за създаване на Национална мрежа от туристически информационни центрове (ТИЦ)⁷⁷ продължава да е в изпълнение.

С оглед на постигнатите стойности на индикаторите по ПОЗ може да се направи заключение, че тя се отличава с високо ниво на ефективност. Въпреки че стойностите на индикаторите за продукт все още не са постигнати, с оглед на големия брой проекти в изпълнение, постигането им не се очаква да е проблематично. С изключение на индикаторите за заетост на легловата база и годишен брой участници в туристически панаири и изложения, целевите стойности на индикаторите за резултат и въздействие също са постигнати. Както и при останалите приоритетни оси, постигането на междинните стойности на индикаторите изостава.

Приоритетна ос 4: Местно развитие и сътрудничество

Степента на постигане на стойностите на заложените индикатори по ПО4 е представена в таблицата по-долу. Следва да се обърне внимание обаче, че два от четирите индикатора („Изпълнени проекти за дребномащабни инвестиции“ и „Проекти за междурегионално сътрудничество“), макар да са категоризирани като индикатори за резултат, по същество измерват непосредствените постижения от интервенциите, т.е. те са индикатори за продукт.

⁷⁷ Проект „Създаване на мрежа от туристически информационни центрове (ТИЦ), функционираща въз основа на единни стандарти“, номер на проекта BG161PO001-3.3.01-0009-C0001



Таблица 26. Напредък по индикаторите по ПО4

Вид	Индикатор	Мерна ед.	Количествено изражение										
			Базова стойност (2005/6)	2007	2008	2009	Межд. стойност (2009)	2010	2011	2012	2013	2014	Целева стойност (2015)
Резултат	Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество	Брой	0				30	57	122	152	158	158	80
	Население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции	Брой	0			54277	75 000	402 812	502 205	685 585	1 334 438	1 647 767 ⁷⁸	216 000
	Изпълнени проекти за дребномащабни инвестиции	Брой	0			4	60	51	84	118	192	244	250
	Проекти за междурегионално сътрудничество	Брой	8				15	17	61	76	79	79	40

Източник: ИСУН, Годишни доклади за изпълнение на ОПРР, собствени изчисления

⁷⁸ Съгласно обработените ОТД по проекти, които са финализирани през 2014 г., обновяването на стойността на индикатора е извършено по следния начин: 1 334 438 + 182 143 (схема 4.1.03) + 131 186 (схема 4.1.04).

Целевата стойност на индикатор **„Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество“** е постигната още през 2011 г., което говори за висока ефективност. Разбира се, в този случай трябва да бъдат отчетени и възможностите за широка интерпретация на обхвата на индикатора.

При индикатор **„Население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции“** се наблюдава многократно превишаване на целевата стойност на индикатора, въпреки че първоначалната целева стойност на индикатора е 166 000 (ОПРР от септември 2007 г.) и е повишена във варианта на програмата от март 2012 г. до 216 000 души. Освен на множеството интервенции по ПО4, които имат отношение към този индикатор, превишаването се дължи на неясния обхват на индикатора. Например, не е ясно дали се има предвид цялото население на дадена община-бенефициент, населението на конкретно населено място или единствено населението, което реално се е възползвало от дребномащабните инвестиции. В тази връзка, прави впечатление, че за сходни инвестиции бенефициентите са докладвали много различни стойности на индикатора. Например по схема 4.1.05, като резултат от инвестиции в МБАЛ община Свиленград докладва облагодетелствано население от 600 души, докато община Тутракан докладва обхванато население от 129 986 души. При подобно докладване на постигнатите стойности заложената стойност на индикатора от 216 000 души е твърде ниска. В случай на използване на сходен индикатор за следващия програмен период би следвало ясно да се дефинира какво се разбира под облагодетелствано население. По-конкретно следва да се определи:

- Дали се имат предвид хората, които са използвали дадена услуга/инфраструктура (напр. пациенти) или хората, които се очаква да се възползват от нея. В случай, че се имат предвид реални преки ползватели, следва да се отчете, че непосредствено при приключването на проекта, такава информация няма да е налична при бенефициентите (например, защото няма да е изминала година от монтирането на ново здравно оборудване).
- Какъв е обхватът на района, в който се очаква да има облагодетелствано население (напр. град, район на град, км)
- Какво се разбира под дребномащабни инвестиции (напр. инвестиции в здравна и образователна инфраструктура)

Постигнатата стойност на индикатор **„Изпълнени проекти за дребномащабни инвестиции“** е много близо до заложената стойност, а предвидената стойност на индикатор **„Проекти за междурегионално сътрудничество“** е изпълнена.

С оглед на изпълнението на заложените индикатори, може да се направи заключение, че ПО4 демонстрира висока ефективност, въпреки че отново се наблюдава изоставане спрямо заложените междинни стойности.

? Каква е **ефикасността** (отношението между вложените ресурси и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР?

Следвайки дефиницията на Насоките за оценка на социално-икономическото развитие – EVALSED, ефикасността се оценява чрез сравнение на резултатите (actual outputs) и мобилизираните ресурси (inputs).⁷⁹ За целите на настоящата оценка, анализът на ефикасността включва три дейности: преглед на вложените ресурси; изчисление на разходи за единица продукт/резултат; и анализ на границата на ефикасността.

Финансовият напредък е измерен чрез следните параметри, които са включени в таблицата по-долу: предвиден бюджет, договорени средства и изплатени средства.

Таблица 27. Общ финансов напредък⁸⁰

Приоритетна ос	Предвидени средства			Договорени средства		Изплатени суми	
	Общо	Финансиране от ЕС	Национално финансиране	Общо	% на изпълн.	Общо	% на изпълн.
1. Устойчиво и интегрирано градско развитие	1 837 979 979	1 562 282 982	275 696 997	1 808 989 611	98%	1 383 424 006	75%
2. Регионална и местна достъпност	702 022 129	596 718 810	105 303 319	858 982 602	122%	582 059 206	83%
3. Устойчиво развитие на туризма	295 642 130	251 295 811	44 346 320	281 486 763	95%	204 736 416	69%
4. Местно развитие и сътрудничество	190 379 501	161 822 576	28 556 925	186 177 699	98%	180 689 261	95%
5. Техническа помощ	105 797 473	89 927 852	15 869 621	102 273 530	97%	59 499 157	56%
Общо	3 131 821 212	2 662 048 030	469 773 182	3 237 910 205	103%	2 410 408 045	77%

Източник: Данни от УО на ОПРР.

От гледна точка на договорените средства, финансовият напредък може да се смята за добър, тъй като вече са договорени над 3% повече от предвидените по програмата средства. Изпълнението 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. По-съществено забавяне се отчита само в ОПТ, а по-значим напредък – при ОПРЧР.⁸¹ На базата на тези данни може да бъде направено заключение, че финансовият напредък е добър от гледна точка на предвидените средства и в сравнителен план (спрямо останалите ОП).

На по-детайлно ниво на разбивка на средствата по ОПРР 2007-2013, най-много средства (договорени и реално платени) са вложени в схемите, свързани с рехабилитацията и реконструкция на второкласни и третокласни пътища (2.1.01), осигуряването на подходяща и рентабилна образователна, социална и културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали (1.1.01),

⁷⁹ EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, September 2013

⁸⁰ Средствата са в лева, като източникът на информация е ИСУН, края на 2014 г.

⁸¹ Информация от ИСУН, информация за изпълнението по проекти към 31 декември 2014 г.

интегриран градски транспорт в петте големи града (1.5.03) и зелена и достъпна градска среда (1.4.09). По тези четири схеми са договорени около 41% от общия бюджет на проектите по ОПРР.

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. Както е видно и от таблицата по-горе, на ниво програма договорените средства са с 3% над предвидения бюджет. Прави впечатление сравнително ниското ниво на платените средства спрямо договорените средства по ПО5 Техническа помощ (56%), което се дължи в най-голяма степен на икономии при провеждането на обществени поръчки за услуги.

Съотношението на плащанията спрямо договорените средства, не винаги може да бъде използвано като мярка за ефикасност, поради фактори, свързани с качеството на предварителното бюджетиране, изисквания в процедурите за обществени поръчки, които предвиждат голяма тежест на ценовата оферта и други. По тази причина, за целите на оценката на ефикасността, на второ място, е изготвен и анализ на разходите за единица продукт.

Анализ на ефикасността въз основа на разходите за единица продукт/резултат

Анализът на ефикасността на проектите по ОПРР 2007-2013 г. въз основа на **разходите на единица продукт/резултат (РЕПР)** е направен, като са използвани данни относно изпълнението на проектите на ОПРР и реално изплатените суми по тях, както въз основа на наличната в публичната част на ИСУН информация, така и по данни от УО на ОПРР. За целта са изчислени РЕПР въз основа на реално изплатените суми по приключените проекти по ОПРР⁸². Тези данни са коригирани, като са премахнати проектите, по които са отчетени екстремни стойности на РЕПР. Накрая, за целите на сравнението с РЕПР използвани за изчисляването на целевите стойности на индикаторите по ОПРР 2014-2020, получените РЕПР са дефлирани с MUV индекса на Световната банка⁸³, за да се отчете ефектът от бъдещо поскъпване на себестойността на планираните по ОПРР 2014-2020 интервенции.

⁸² За целите на оценката на ефикасността е използвана информация само за приключените проекти по ОПРР 2007-2013 г., а за тях реално изплатените суми съвпадат с текущата стойност на бюджета на проектите.

⁸³ Manufactures Unit Value Index (MUV) на Световната банка представлява композитен индекс на цените на износ на индустриални стоки на 15 развити и развиващи се икономики, измерени в американски долари. Тези цени се изчисляват на основата на индексите на цени на производител в съответните икономики или, когато такива не се публикуват, на единичните цени на съответните индустриални стоки за износ. Този индекс е избран като приближение по отношение на развитието на себестойността на интервенциите по ОПРР поради две причини: 1. Индексът се основава на цените на производител в промишлеността и 2. За него са публикувани прогнози до 2025 г. включително. За повече информация или данни:

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:20587651~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



По-долу са представени резултатите по отделните индикатори, които са изчислени след премахването на екстремните стойности. Електронните таблици с изчисленията са включени в Приложение 1.



Таблица 28. Разходи за единица продукт/ резултат по индикатори и схеми

	Мерна единица	Схема	РЕПР	Схема	РЕПР	Схема	РЕПР	Схема	РЕПР	Схема	РЕПР	Общо
Образователна инфраструктура												
Икономия на енергия от обновяване на сградите	MWh/година	4.1.01	1 710									1 710
Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура	брой	1.1.01	1 676	1.1.02	366	1.1.05	1 660	1.1.07	331	4.1.01	1 508	998
Подобрена образователна инфраструктура	брой	1.1.01	567 985	1.1.02	513 542	1.1.05	689 925	1.1.07	688 198	4.1.01	341 904	510 099
Енергийна ефективност в образователната инфраструктура												
Икономия на енергия от обновяване на сградите	MWh/година	4.1.03	673									673
Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура	брой	1.1.09	828	4.1.03	1 197							924
Подобрена образователна инфраструктура	брой	1.1.09	273 938	4.1.03	230 475							257 786
Социална инфраструктура												
Подобрена инфраструктура в сферата на социалните услуги	брой	1.1.01	607 036									607 036
Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)	брой	1.1.01	142									142
Деинституционализация												
Икономия на енергия от обновяване на сградите	MWh/година	1.1.11	9 426									9 426
Деца, облагодетелствани от процеса на деинституционализация	брой	1.1.11	40 609									40 609
Построени/реконструирани домове/центрове в резултат на деинституционализацията на децата	брой	1.1.11	574 473									574 473
Културна инфраструктура												
Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)	брой	1.1.01	34	1.1.05	2							4
Подобрена инфраструктура в сферата на културата	брой	1.1.01	513 432	1.1.05	1 156 259							636 325
Здравна инфраструктура												



„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“



Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура	брой	1.1.12	471	4.1.05	1 100				607
Подобрена инфраструктура на здравеопазването	брой	1.1.12	2 244 999	4.1.05	4 016 422				2 486 557
Общ брой население, облагодетелствано от обновените сгради на лечебните заведения	брой	1.1.12	16	4.1.05	66				21
Пътна инфраструктура									
км реконструирани пътища	км	2.1.01	462 109	2.1.02	355 090				431 877
Туристическа инфраструктура									
Нетни годишни приходи от международен туризъм	лева	3.1.02	19						0
Брой развити туристически атракции/обекти	брой	3.1.01	1 177 718	3.1.02	551 572	3.1.03	1 150 653		939 919
Заетост на легловата база	процент	3.1.01	3 196 195	3.1.02	2 964 620	3.1.03	97 986		147 185
Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции	брой	3.1.01	80	3.1.03	25				27
Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги (%)	процент	3.1.02	2 440 670	3.1.03	44 851				55 895
Градска среда									
Население, облагодетелствано от подобрена градска среда	брой	1.4.02	54	1.4.05	52				53
Паркова среда, озеленени площи, детски площадки (кв.м.)	кв.м.	1.4.02	61	1.4.05	49				55
Пешеходни, велоалеи, тротоари (кв.м.)	кв.м.	1.4.02	224	1.4.05	193				208
Паркоместа	брой	1.4.02	35 603	1.4.05	29 590				32 628
Превенция на риска									
Население, облагодетелствано от мерки за превенция от свлачища	брой	1.4.03	15	1.4.04	93	4.1.02	113		30
Площ на свлачището	кв.м.	1.4.03	105	1.4.04	11	4.1.02	9		17

Източник: Данни на УО на ОПРР 2007-2013, собствени изчисления.

Като цяло, получените резултати представят достоверна картина относно очакваните разходи на единица продукт/резултат по отношение на отделните индикатори. 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. Тези оценени средни разходи на единица продукт/резултат са сравнени с използваните аналогични показатели за определянето на целевите стойности за периода 2014-2020 в следващия раздел.

В рамките на отделните индикатори, обаче, се забелязва голяма променливост по схеми, тъй като обхватът на интервенциите по различните схеми не е еднакъв. Тази констатация е в голяма сила валидна за икономия на енергия от обновяване на сградите, подобрена инфраструктура в сферата на културата, заетост на легловата база, облагодетелствано население и площ на укрепените свлачища.

Анализ на границата на ефикасността⁸⁴

Оценката на ефикасността чрез изчисляване на разходите на единица продукт/резултат позволява да се съпостави вложеният ресурс с един продукт или резултат от изпълнението на съответните проекти. Тъй като по повечето проекти по ОПРР 2007-2013 г. се отчитат повече от един физически индикатори за изпълнение, РЕПР дават само набор от частични оценки на ефикасността, които се отнасят само за ефикасността по отношение на използвания продукт/резултат. По този начин на теория би могло да се случи един проект да бъде ефикасен в различна степен, в зависимост кой индикатор за изпълнението му се използва.

С цел да преодолеем това ограничение в оценката на ефикасността по ОПРР 2007-2013 г., приложихме и метода на анализа на границата на ефикасността. Този подход оценява относителната ефикасност на дейности, които в общия случай имат повече от един тип разходи и многобройни и често несъпоставими един с друг резултати. Анализът на границата на ефикасността максимизира отношението между претеглените резултати и претеглените разходи за всеки проект при условие, че: (1) същите тегла се отнасят и за всички останали проекти; (2) съответните съотношения не са по-големи от единица. Най-ефикасните проекти се оценяват с единица и всички останали се сравняват спрямо тях.

По този начин за всеки проект се оценява една обобщена ефикасност, която в общия случай се основава на информация както за повече от един вложен ресурс, така и повече от един продукт или резултат. В случая сме използвали само един вложен ресурс, платените средства по съответните проекти и няколко индикатора за изпълнение. Анализ на границата на ефикасността е направен само в следните области

⁸⁴ За повече информация за анализа на границата на ефикасността (data envelopment analysis), вж. напр. Charnes, A., W. Cooper, & E., Rhodes (1978) "Measuring the efficiency of decision-making units," *European Journal of Operational Research* vol. 2, pp. 429–444 или Seiford, L.M., & R.M. Thrall (1990) "Recent Developments in DEA: The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis," *Journal of Econometrics* vol. 46: pp. 7–38.

на интервенции, тъй като считаме, че проектите в тях са относително по-хомогенни и позволяват да бъдат сравнявани.

Таблица 29. Обхват на анализа на границата на ефикасността

Тип интервенция	Избрани индикатори	Брой приключени проекти, включени в анализа
Образователна инфраструктура (процедура 4.1.01)	<ul style="list-style-type: none"> Икономия на енергия от обновяване на сградите Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура Подобрена образователна инфраструктура 	38
Деинституционализация (процедура 1.1.11)	<ul style="list-style-type: none"> Деца, облагодетелствани от процеса на деинституционализация Построени/реконструирани домове/центрове в резултат на деинституционализацията на децата 	20
Пътна инфраструктура (процедури 2.1.01 и 2.1.02)	<ul style="list-style-type: none"> км реконструирани пътища 	72
Градска среда (процедура 1.4.05)	<ul style="list-style-type: none"> Население, облагодетелствано от подобрена градска среда Паркова среда, озеленени площи, детски площадки (кв.м.) Пешеходни, велоалеи, тротоари (кв.м.) Паркоместа 	22
Енергийна ефективност в образователната инфраструктура (процедура 4.1.03)	<ul style="list-style-type: none"> Икономия на енергия от обновяване на сградите Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура Подобрена образователна инфраструктура 	39

Източник: Данни от УО на ОПРР 2007-2013, ИСУН, собствени изчисления

Всички проекти по типове интервенции, за които е направен анализ на границата на ефикасността, са представени в табличен вид в Приложение 1 - Резултати от анализа на границата на ефикасността. По-долу е представено само кратко обобщение на ефикасността по типове интервенции.

По отношение на **образователната инфраструктура** се наблюдава относително висока средна ефикасност (0.79), като броят на проектите, за които е оценена максимална ефикасност е 11 (от общо 38). Между отделните проекти, не се наблюдават



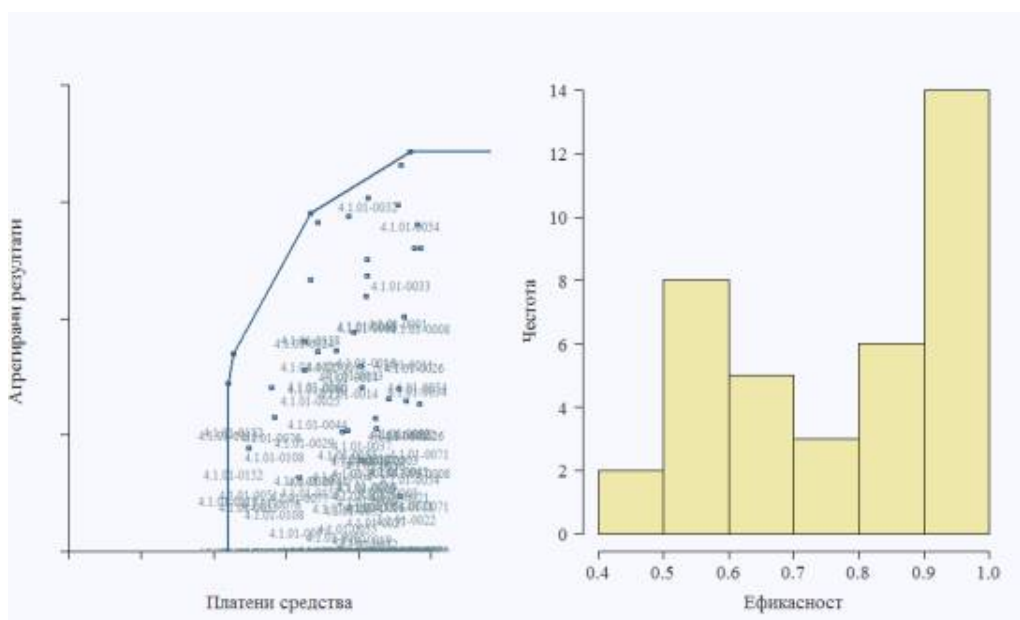
ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



големи разлики, като коефициентът на вариация на ефикасността по проекти е 0.23. Не се наблюдава значима връзка и с бюджета и продължителността на проектите.

Фигура 3: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за образователна инфраструктура



Източник: Данни от УО на ОПРР 2007-2013, ИСУН, собствени изчисления

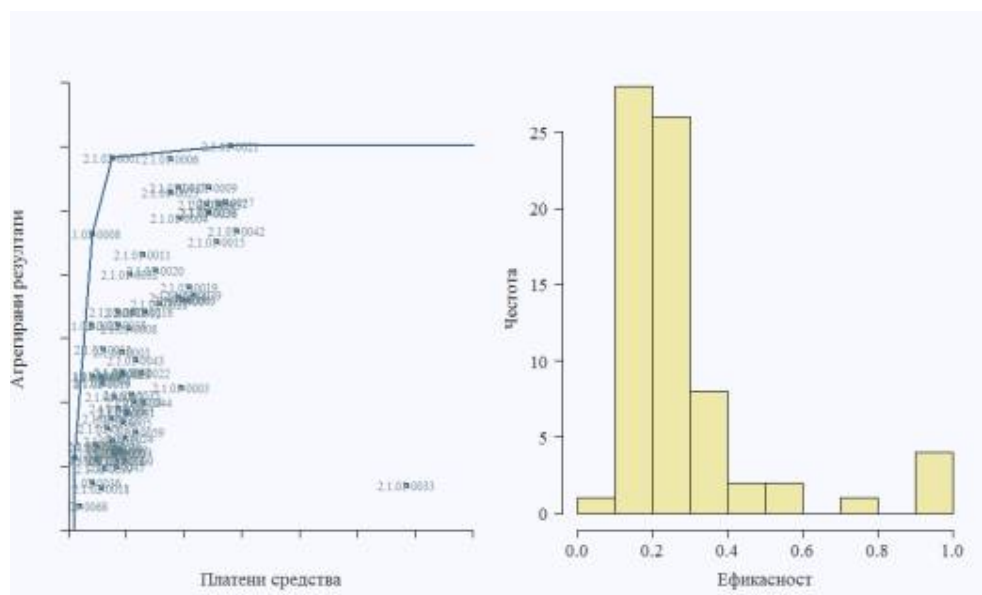
Що се отнася до проектите за подобряване на енергийната ефективност в образователната инфраструктура, при тях средната ефикасност е значително по-ниска (0.56), а волатилността – по-висока - коефициентът на вариация е 0.49.

Фигура 4: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за енергийна ефективност в образователната инфраструктура

Източник: Данни от УО на ОПРР 2007-2013, ИСУН, собствени изчисления

Друга група проекти по ОПРР 2007-2013 г., които са сравними помежду си, са тези, отнасящи се за **пътната инфраструктура**. При нея, обаче изглежда има големи разлики между отчетените резултати и използваните ресурси по отделните проекти. Същевременно, от общо 72 проекта, едва 4 се оценяват като оптимално използващи ресурсите си. По тези причини средната ефикасност на проектите за пътна инфраструктура е едва 0.28, а коефициентът на вариация е висок (0.75).

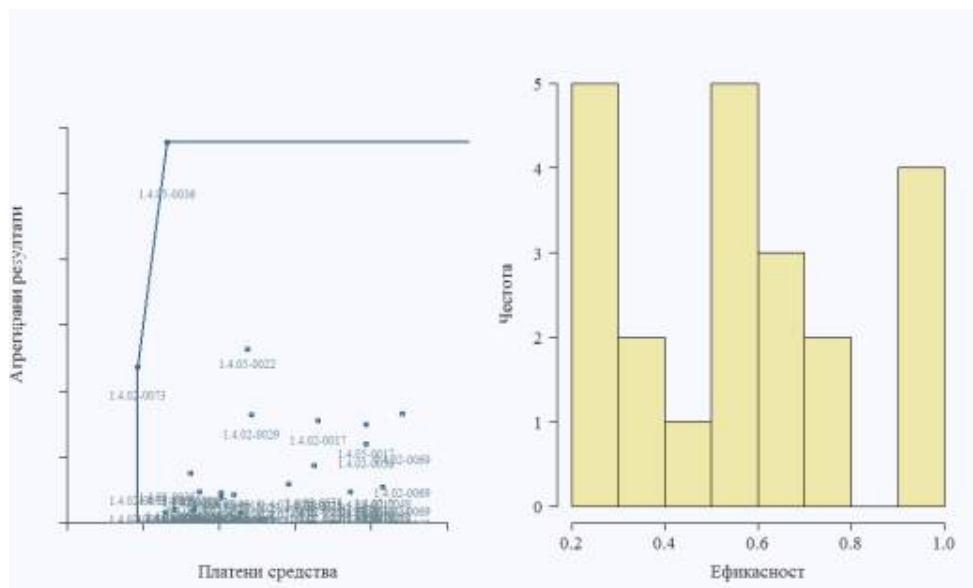
Фигура 6: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за пътна инфраструктура



Източник: Данни от УО на ОПРР 2007-2013, ИСУН, собствени изчисления

Въз основа на 22 приключени проекти за подобряване на **градската среда** се наблюдава средна ефикасност от 0.57, като има относително големи разлики между отделните проекти (коефициент на вариация от 0.45).

Фигура 7: Ефикасност по проекти и хистограма на ефикасността на интервенциите за подобряване на градската среда.



Източник: Данни от УО на ОПРР 2007-2013, ИСУН, собствени изчисления

Както е видно от графиката по-горе, при проектите за подобряване на градска среда определено се наблюдава значима и силна отрицателна връзка между големината на проекта, измерена чрез неговия бюджет, и ефикасността на изразходване на средствата по него.

? Какво трябва да се промени и какво да се запази през следващия програмен период, за да се постигне по-голяма **ефикасност** и **ефективност** при планиране на интервенциите?

На базата на извършения анализ, както и на преглед на предвидените интервенции през следващия програмен период, биха могли да бъдат направени някои сравнения, изводи и препоръки какво следва да се промени и какво да се запази с цел постигането на по-голяма ефикасност при планирането на интервенциите в периода 2014-2020 г.

За целта, по-долу е представена сравнителна таблица на разходите на единица продукт/резултат по различните индикатори за целите на програмирането за периода 2014-2020 и за настоящата оценка.



Таблица 30. Сравнение на оценените в рамките на настоящото изследване разходи за единица продукт/резултат с тези, използвани за изчисляването на целевите стойности за ОПРР 2014-2020 (евро)

РЕПР въз основа на изчисленията по приключените проекти по ОПРР 2007-2013						РЕПР, използвани за определянето на целевите стойности на индикаторите по ОПРР 2014-2020		
Отчетени продукти/ резултати по проекти по ОПРР 2007-2013	Мерна единица	РЕПР	РЕПР, коригиран с промените в ценовото равнище	Коефициент на вариация	Брой проекти, използван и за изчисляването на индикатора	Заложени продукти/ резултати в ОПРР 2014-2020	Стойност на РЕПР	Процентна разлика с коригирания с ценовото равнище РЕПР
Образователна инфраструктура								
Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура	брой	510	596	0.82	110	Капацитет на подпомогнатата инфраструктура, предназначена за грижи за децата или образование	995	67%
Подобрена образователна инфраструктура	брой	260 809	304 973	0.63	116	Модернизирани образователни институции	297 300	-3%
Социална инфраструктура								
Подобрена инфраструктура в сферата на социалните услуги	брой	310 373	362 929	0.78	17	Модернизирани обекти за социални услуги	467 834	29%
Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)	брой	72	85	0.98	17	Население, обхванато от подобрени социални грижи	94	12%
Деинституционализация								
Деца, облагодетелствани от процеса на деинституционализация	брой	20 763	24 279	0.29	20	Лица в институционална социална грижи[1]	56 100	131%
Построени/реконструирани домове/центрове в резултат на деинституционализацията на децата	брой	293 723	343 460	0.19	44	Брой на подкрепените обекти на социалната инфраструктура в процеса на деинституционализация	331 924	-3%



Културна инфраструктура								
Подобрена инфраструктура в сферата на културата	брой	325 348	380 440	0.84	26	Брой подкрепени обекти на спортна и културна инфраструктура	607 948	60%
Пътна инфраструктура								
км реконструирани пътища	км	220 815	258 206	0.40	71	Обща дължина на реконструирани или модернизирани пътища	262 984	2%
Туристическа инфраструктура								
Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции	брой	14	16	1.17	19	Ръст в очаквания брой посещения на подпомогнатите обекти на културното или природното наследство и туристически атракции	50	205%
Градска среда								
Население, облагодетелствано от подобрена градска среда	брой	27	32	0.83	39	Население, облагодетелстван о от подобрена градска среда	28	-11%
Паркова среда, озеленени площи, детски площадки (кв.м.)	кв.м.	28	33	1.35	38	Създадени или възстановени открити пространства в градски райони	44	33%

Източник: Данни от УО на ОПРР към април 2015 г. и собствени изчисления към декември 2014 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



На база на направените сравнения, са идентифицирани 3 причини за наблюдаваните различия между РЕПР, изчислени за целите на настоящата оценка и тези, които са използвани за изчисляването на целевите стойности на индикаторите по ОПРР 2014-2020:

1. За изчисленията на РЕПР за целите на програмирането на периода 2014-2020 г. като измерител на разходите са използвани бюджетите на проектите, докато в изчисленията, представени в настоящата глава, са използвани реално изплатените суми. Ние препоръчваме използването на последните, тъй като те по-точно измерват вложените за постигането на отчетените продукти и резултати средства.
2. В настоящите изчисления са изключени идентифицираните екстремни стойности. Тъй като тези стойности се различават съществено от отчетените продукти и резултати по съпоставими проекти и често водят до съществено завишаване на РЕПР, ние препоръчваме изключването им.
3. За някои индикатори, за целите на програмирането на периода 2014-2020 г. са използвани данни само за 39-те града по приоритетна ос 1 (от 1-во до 3-то ниво), докато ние сме използвали всички налични данни. Разбира се, изчисленията за ОПРР 2014-2020 би следвало да бъдат съобразени с обхвата на интервенциите, които се финансират по съответните приоритетни оси. Ние, обаче сме включили всички проекти, по които са отчетени стойности по съответните индикатори, съобразявайки се с предмета на настоящата поръчка, който се отнася до оценка на въздействието на ОПРР през предходния програмен период.

Като цяло, за повечето индикатори изчисленията на разходите на единица продукт/резултат показват по-ниски резултати от тези, на основата на които са определени целевите стойности на индикаторите през програмния период 2014-2020 г., което се дължи както на избрания измерител на вложените ресурси, така и на изключването на някои екстремно високи РЕПР.

И двете оценки са използвали като референтни средните стойности на РЕПР. Този подход е подходящ за хомогенни групи проекти, като например тези по ПО 2. В други случаи, обаче, обхватът на проектите е много различен (например при подобряването на здравна инфраструктура) и използването на средни стойности не е толкова добре обосновано. Те биха могли да се използват при липса на алтернативни подходи за определяне на целевите стойности на индикаторите през програмния период 2014-2020 г., но при отчитането на резултатите би следвало да се обръща специално внимание на хетерогенността на проектите за някои типове интервенции, като евентуално се правят допълнителни разчети или резултатите се докладват в по-голямо ниво на детайлност или с придружаващи обяснения.

Като **обща препоръка при планирането и изпълнението на ОПРР 2014-2020**, които да доведат до повишаване на ефективността / ефикасността на програмата, бихме добавили следните предложения:

- Да се обмисли възможността от въвеждане на опростени разходи в проектите по ОПРР 2014-2020 г. Такива биха могли да бъдат например определянето на разходите за управление на проекта като фиксиран дял от общата сума на

103



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



проекта (flat rate) или определянето на обща фиксирана сума (lump sum) за определен вид еднотипни проекти или задаването на разходи на единица продукт/резултат (unit costs). Използването на всички тези възможности би довело до намаляване на административните разходи по управление и контрол на изпълнението на съответните проекти и, същевременно, биха намалили възможността за реализиране на силно неефикасни проекти. Конкретни примери, включително за проекти финансирани от ЕФРР, са представени в Насоки на ЕК за опростените разходи⁸⁵.

- Да се подобри системата за мониторинг на изпълнението на проектите, като се следи отчитането на предварително дефинираните индикатори, за да се осигури съпоставимост при докладването на резултатите по съответните проекти. Освен чрез вече предложените Методологични насоки, специфични указания и обучения за бенефициенти, това може да бъде постигнато, например и по следните начини:
 - Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили информация за всички релевантни индикатори
 - Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили коректна информация за използваните източници на индикаторите
 - С бенефициентите следва да бъдат обсъждани и/или връщани за преразглеждане доклади, в които са отчетени нереалистични стойности на индикаторите. Експерти на УО могат да преценят реалистичността на докладваните индикатори на базата на сравнение с останалите сходни проекти и със заложените целеви стойности в програмата. По този начин биха се намалили значително случаите на екстремни стойности на индикаторите, които са отчетени в рамките на дейности 1 и 2 от настоящата оценка.
- Прегледът на ефективността показва случаи на индикатори, които са с многократно превишени стойности. Целевите стойности на индикатори „Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“, „Подобрена образователна инфраструктура“ и „Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“ са постигнати през 2011 г., а целевата стойност на индикатор „Население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции“ е постигната още през 2010 г. В същото време, целевата стойност на индикатор „Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“ и „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“ трудно могат да бъдат постигнати. Многократното надвишаване на целевите стойности и непостигането на целевите стойности имат негативно влияние върху ефективността и ефикасността на програмата. Съответно, би следвало процесът

⁸⁵ EC. Guidance on Simplified Cost Options (SCOs). September 2014. Налични са на следния уеб-адрес:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_en.pdf



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



на мониторинг и оценка да следи за отношението между целевите и постигнатите стойности и да се реагира своевременно още в средата на програмния период, като бъдат преразгледани целевите стойности и/или бъдат отворени схеми, които да допринесат за постигане на заложените стойности на индикаторите.

? Каква е **полезността и устойчивостта** (отношението между идентифицираните нужди и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР? Спомагат ли реално интервенциите за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата?

Полезността и устойчивостта са два от критериите за оценка, които са обвързани в логиката на интервенция за периода 2007-2013 г. И двата критерия предполагат използването по-скоро на качествени методи, за разлика от ефективността и ефикасността, които изискват използването и на количествени методи.

В представените по-долу таблици са включени нужди на регионалното развитие, идентифицирани в ОПРР, категоризирани според отделните тематични сектори, в които могат да бъдат групирани интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.:

- Образователна инфраструктура
- Енергийна ефективност и възобновяеми източници
- Социална инфраструктура
- Деинституционализация
- Културна инфраструктура
- Здравна инфраструктура
- Пътна инфраструктура
- Туристическа инфраструктура
- Градска среда
- Превенция на риска

Заедно с това са посочени и операциите по ОПРР 2007-2013, които са насочени към адресиране на идентифицираните нужди, както и специфичните цели, ръководещи тези интервенции.

Образователна инфраструктура

Кабинетното проучване изведе на преден план 5 ключови нужди на образователния сектор в България, които са открити в ОПРР 2007-2013. Към този сектор са насочени 2 операции на ОПРР – 1.1 и 4.1 – като техните специфични цели засягат пряко 3 от идентифицираните нужди по оперативната програма. За 2 други нужди от ОПРР – настройване на образователната система според изискванията на икономиката и намаляване на дела на отпадащите от образователната система – не са установени изрично таргетирани съответстващи интервенции. Тези две нужди могат да бъдат таргетирани по-скоро от комбинация от програми и политики, които включват както инфраструктурни, така и „меки“ мерки.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Таблица 31: Идентифицирани нужди в сектор образователна инфраструктура

Образователна инфраструктура		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Настройване на образователната система според изискванията на икономиката; 2. Рехабилитация на училищни сгради и дворове; 3. Осъвременяване на материалната база; 4. Намаляване на дела на отпадащите от образователната система; 5. Равен достъп до образование.	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии.	Увеличен брой ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура
	Операция 4.1. Дребномащабни местни инвестиции: Да се подпомогне местното развитие чрез реализацията на важни и полезни дребномащабни местни инвестиционни решения.	

В ОПРР са заложили и изпълнени множество интервенции в сферата на образователната инфраструктура, които отговарят на нуждите от рехабилитация на училищни сгради и дворове, както и цялостно осъвременяване на материалната база. Съответно тези интервенции са обвързани и с целта на Операция 1.1 за осигуряване на подходяща и рентабилна образователна инфраструктура. По-трудна за проследяване е връзката между нуждите и общата цел на операция 4.1, посочена по-горе. Общата цел е обвързана и с твърде общ индикатор. Въпреки това, прегледът на интервенциите по операция 4.1 показва, че те адресират идентифицираните проблеми в сферата на образователната инфраструктура. По отношение на равния достъп, по ОПРР са изпълнявани и дейности, които са насочени към ученици с увреждания и деца от малцинствени групи.

С оглед на това, че са надхвърлени стойностите на релевантните индикатори за резултат, може да бъде направено заключение, че инвестициите в образователна инфраструктура са с висока полезност и спомагат за преодоляване на идентифицираните нужди.

Самата цел на операции 1.1. и 1.4. е твърде обширна заради големия обхват на предвидените дейности. Това затруднява даването на конкретна оценка за приноса на ОПРР към реализирането им, но може да се твърди, че дейностите по програмата допринасят за осигуряването на подходяща образователна инфраструктура.

Енергийна ефективност и възобновяеми източници



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



От прегледа на ОПРР могат да бъдат изведени 5 ключови нужди на енергийния сектор в България. Три основни операции по ОПРР – 1.1, 2.3 и 4.1 – са програмирани да адресират тези нужди.

Таблица 32: Идентифицирани нужди в сектор енергийна ефективност и възобновяеми източници

Енергийна ефективност и възобновяеми източници		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Разширяване на достъпа до природен газ; 2. Развитие на газопреносната мрежа, вкл. интерконекторите със съседните държави; 3. Развитие на производството на електроенергия от ВЕИ; 4. Подобряване на енергийната ефективност в обществените сгради; 5. Ограничаване на зависимостта от доставки на първични енергоносители.	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии.	Намаляване на емисиите на парникови газове (CO ₂ и еквивалентни) Икономия на енергия от обновяване на сградите
	Операция 2.3. Достъп до устойчиви и ефективни енергийни ресурси: Изпълнение на проекти за газова връзка между България и Сърбия, която да повиши сигурността и диверсификацията на доставките на природен газ за България.	Изпълнен проект „Подготовка, проучвания и проектиране за изграждане на междусистемна газова връзка България - Сърбия“.
	Операция 4.1. Дребномашабни местни инвестиции: Да се подпомогне местното развитие чрез реализацията на важни и полезни дребномашабни местни инвестиционни решения	Намаляване на емисиите на парникови газове (CO ₂ и еквивалентни) Икономия на енергия от обновяване на сградите

Енергийната ефективност в обществените сгради е идентифицирана като нужда в текста на ОПРР и в тази връзка по операции 1.1. и 4.1. са предвидени редица интервенции. С оглед постигнатата икономия на енергия и съответно намаляване на емисиите на парникови газове може да се твърди, че ОПРР има съществен принос към адресиране на нуждата от повишаване на енергийната ефективност.

Не толкова висока е полезността по отношение на идентифицираната нужда от развитие на производството на електроенергия от ВЕИ. На практика много малък брой бенефициенти отчитат индикатора „Производство на електроенергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия)“. В случай, че тази нужда бъде идентифицирана и в ОПРР за следващия програмен период, следва допълнително да се акцентира върху изпълнението и отчитането на дейности по отношение на производството на електроенергия от ВЕИ.

В ОПРР са идентифицирани няколко съществени нужди по отношение на газопреносната мрежа, както и е поставена цел за Изпълнение на проекти за газова връзка между България и Сърбия, която да повиши сигурността и диверсификацията на доставките на природен газ за България (Операция 2.3). През 2013 г. приключва



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



изпълнението на проекта, в резултат на който е изготвено предпроектно проучване за изграждане на междусистемна газова връзка България-Сърбия, апликационна форма и пълен комплект документи за кандидатстване за голям проект, по смисъла на чл.39 на Регламент (ЕО) № 1083/2006, анализ „разходи-ползи“ на проекта, както и анализ и доклад по оценката за въздействие върху околната среда. Съгласно информация от бенефициента МИЕТ, „през 2013 г. са предприети мерки за преодоляване на идентифицираните трудности/рискове, свързани с изпълнението на проекта и са изготвени анализи и предложения за разделяне на проекта на етапи, като е предвидено същинското изграждане на газопровода да се осъществи в рамките на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ през програмния период 2014-2020“⁸⁶. Дейностите по ОПРР спомагат за постигане на целите и идентифицираните нужди по отношение на газопреносната мрежа, но приносът е индиректен. 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.

Социална инфраструктура

В ОПРР са идентифицирани 2 ключови нужди във връзка със социалната инфраструктура в България, към които са насочени две от операциите по ОПРР – 1.1 и 1.2.

Таблица 33: Идентифицирани нужди в сектор социална инфраструктура

Социална инфраструктура		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Разширяване на броя и подобряване на качеството на социалните услуги, предлагани на уязвими групи; 2. Осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии.	Население, облагодетелствано от обновяване на сградите /помещенията
	Операция 1.2. Жилищна политика: Да се осигурят по-добри условия на живот за гражданите и да се допринесе за социалната интеграция чрез повишаване на жизнения стандарт и общо подобряване на качеството на живот на градските общности от хора в	Увеличен брой лица, настанени в социалните жилища

⁸⁶ Годишен доклад за изпълнението на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013 за 2013 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



	неравностойно и уязвимо положение.	
--	------------------------------------	--

По отношение на социалните услуги, един от основните приоритети, който е посочен в ОПРР е разширяването на броя и подобряването на качеството на социалните услуги, предлагани на уязвими групи. Предвид инфраструктурния характер на ОПРР, по програмата са финансирани дейности, които подкрепят центрове, които предоставят услуги (схема 1.1.01), както и сгради на дирекции „Социално подпомагане“ (схема 1.1.03) и дирекции „Бюро по труда“ (схема 1.1.04). Тези дейности имат за задача да осигурят инфраструктурата, която да способства качеството на предоставяните услуги, като по този начин допринася за постигането на поставената цел (въпреки общия характер на целта). Втората установена нужда „Осигуряване на съвременни социални жилища“ е адресирана чрез дейности по схема 1.2.02.

Деинституционализация

В контекста на процеса на деинституционализация в България ОПРР формулира две основни нужди, към които са насочени дейности по операция 1.1.

Таблица 34: Идентифицирани нужди в сектор деинституционализация

Деинституционализация		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Развитие на съвременна мрежа от услуги в общността; 2. Преминване от институционални грижи към услуги, при които лицето остава в своята общност и семейна среда.	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии.	Увеличен брой деца, облагодетелствани от процеса по деинституционализация

Към адресирането на идентифицираните нужди са насочени дейностите по схема "Подкрепа за деинституционализация на социални институции предлагащи услуги за деца в риск". Целевата стойност на индикатор „Деца, облагодетелствани от процеса по деинституционализация“ вече е надвишена и може да се твърди, че дейностите по програмата допринасят за преодоляване на идентифицираните нужди по отношение на деинституционализацията. Подобно на коментарите за останалите сектори, целта на операция 1.1. има общ характер, но може да се твърди, че дейностите по ОПРР допринасят за изграждането на подходяща социална инфраструктура.

Културна инфраструктура

На основата на прегледа беше открита нуждата от подобряване на сградите на културата, към която е насочена Операция 1.1 на ОПРР.

Таблица 35: Идентифицирани нужди в сектор културна инфраструктура

Културна инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Подобряване на състоянието на сградите на културата	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии.	Не е предвиден конкретен резултат извън общия индикатор „Население облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“

В сферата на културната инфраструктура по ОПРР са предвидени дейности по схеми 1.1.01 и 1.1-05, които включват строителство, рехабилитация и модернизация на сгради, които изпълняват културни функции. В този смисъл дейностите, финансирани по ОПРР допринасят за адресиране на идентифицираните нужди, както и за общата цел за осигуряване на подходяща културна инфраструктура. Следва да се има предвид, че за културната инфраструктура не е предвиден конкретен резултат, извън общия индикатор „Население облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“, който е много трудно измерим, освен ако не бъдат отчетени посетителите на подкрепената културна инфраструктура или капацитета ѝ.

Здравна инфраструктура

В ОПРР са изведени на преден план 4 ключови нужди във връзка с развитието на здравната инфраструктура в България. Две операции по ОПРР са предвидени да адресират идентифицираните нужди, като една от идентифицираните нужди има по-общ характер (подобряване на здравното състояние на населението).

Таблица 36: Идентифицирани нужди в сектор здравна инфраструктура

Здравна инфраструктура		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Подобряване на достъпа до здравни услуги; 2. Подобряване на здравното състояние на населението; 3. Модернизация и съвременно оборудване на здравните центрове и клиники; 4. Подобряване състоянието на сградите на здравните институции;	Операция 1.1. Социална инфраструктура: Да се осигури подходяща и рентабилна образователна, здравна, социална и културна инфраструктура, съобразена с бъдещите нужди на населението в градските центрове и прилежащите им територии	Увеличен брой пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура
	Операция 4.1. Дребномащабни местни инвестиции: Да се подпомогне местното развитие чрез реализацията на важни и полезни дребномащабни местни инвестиционни решения	



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Дейности в сферата на здравната инфраструктура са изпълнявани по следните схеми на ОПРР: „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации” (операция 1.1) и „Подкрепа за реконструкция / обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в градските агломерации” (операция 1.1) и „Подкрепа за реконструкция/ обновяване и оборудване на общински лечебни заведения в общини, извън градските агломерационни ареали” (операция 4.1). Извършваните дейности имат за цел да отговорят на идентифицираните нужди от модернизация на здравните институции, включително чрез подобряване на техните сгради и улесняване на достъпа до тях. Може да бъде направено заключение, че постигнатите резултати за пациенти, които са облагодетелствани от подобрената здравна инфраструктура като цяло водят до подобряване здравното състояние на населението. Въпреки това, 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, като причините за това са разгледани в анализа на ефективността, т. 2.2.1. Оценка на социално-икономическото въздействие. Извършените дейности и резултати имат принос към поставените цели за осигуряване на подходяща здравна инфраструктура и реализиране на важни дребномащабни инвестиции, въпреки обширния характер на целите (особено по операция 4.1).

Пътна инфраструктура

В ОПРР са открити 3 основни нужди в контекста на развитието на републиканската пътна инфраструктура, за които са предвидени дейности по ОПРР в рамките на операция 2.1.

Таблица 37: Идентифицирани нужди в сектор пътна инфраструктура

Пътна инфраструктура		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Подобряване на транспортния достъп до периферни територии; 2. Изграждане на околновръстни пътни връзки; 3. Съкращаване на времето, необходимо за достигане на агломерационните центрове.	Операция 2.1. Регионална и местна пътна инфраструктура: Насърчаване на достъпността, взаимосвързаността и сближаването вътре в регионите чрез подобряване и ремонт на регионални и местни пътища	Спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.)

Инвестициите по операция 2.1. са с ясна логика на интервенция, като постигнатите резултати са в пряка връзка със специфичната цел и идентифицираните нужди. Както беше отбелязано, на този етап проблематично е единствено установяването на конкретните стойности на постигнатите резултати. Въпреки това, може да бъде направено заключението, че ОПРР допринася за адресиране на идентифицираните нужди в пътната инфраструктура, както и за поставената цел за насърчаване на достъпността.

Туристическа инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



В текста на ОПРР са идентифицирани 3 ключови нужди на туристическия сектор в България. В рамките на тази секторно обособена област са предвидени голям брой операции по ОПРР – 3 (подобно на сектор „Енергийна ефективност и възобновяеми източници“). Приоритетна ос 3 в своята цялост е насочена към въвеждането на мерки за развитие на туризма и удовлетворяване на идентифицираните нужди.

Таблица 38: Идентифицирани нужди в сектор туристическа инфраструктура

Туристическа инфраструктура		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Преодоляване на дефицитите в основната и специфична (туристическа) инфраструктура; 2. Предоставяне на висококачествени туристически услуги; 3. Разпространение на туристическа информация.	Операция 3.1. Подобряване на туристическите атракции и свързаната с тях инфраструктура: Развитие на интегрирани и специфични туристически продукти на базата на конкурентни и търсени атракции, които допринасят за диверсификацията и териториалното разпределение на туризма	Увеличени нетни годишни приходи от международен туризъм Увеличена заетост на легловата база Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции
	Операция 3.2. Развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите: Увеличаване броя на посетителите и продължителността на техния престой, подобряване на сезонното и териториално разпределение на туризма в различните райони и територии, основано на интегрирано управление и маркетинг на дестинациите и използване на различни средства, техники и системи, осигуряващи ефективна туристическа информация и маркетинг	Повишена удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги
	Операция 3.3. Национален туристически маркетинг: Повишаване на ефективността и влиянието на националните маркетингови дейности, маркетинговата информация и прозрачността с цел да се подпомогне диверсификацията на туристическите продукти и пазари и устойчивото развитие на туризма	

Постигнатите по ОПРР резултати по отношение на туристическата инфраструктура са измерител за адресиране на идентифицираните нужди, както и за постигане на заложените цели. Както беше отбелязано, предвидените резултати са до голяма степен



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



постигнати (с изключение на заетостта на легловата база), което налага заключението за значителен принос на оперативната програма по отношение на нуждите и целите.

Градска среда

При прегледа на ОПРР бяха изведени на преден план 3 ключови нужди в контекста на развитието на градската среда. За целите на тяхното адресиране са предвидени действия по две операции от ОПРР – 1.4 Подобряване на физическата среда и превенция на риска и 1.5 Системи за устойчив градски транспорт.

Таблица 39: Идентифицирани нужди в сектор градска среда

Градска среда		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Развитие на устойчиви системи за градски транспорт, съобразени с екологичните изисквания; 2. Рехабилитация и модернизация на жилищни квартали; 3. Разширяване и облагородяване на зелените площи.	Операция 1.4. Подобряване на физическата среда и превенция на риска: повишаване качеството на живот и съответните екологични условия, включително предотвратяване на рискове, както и подобряване на физическата среда на градските центрове и агломерации като част от по-широкообхватната стратегия за социално и екологично възвръщане	Не е предвиден програмен индикатор. Бенефициентите отчитат индикатора „Население, облагодетелствано от обновената градска среда“, но данните за постигнатите стойности все още не са агрегирани.
	Операция 1.5. Системи за устойчив градски транспорт: Да осигури достъпност и сближаване чрез ефикасни и устойчиви градски транспортни системи	Все още не могат да бъдат отчетени, защото проектите за системи за устойчив градски транспорт са в изпълнение.

Отчитането на полезността на инвестициите в сферата на градската среда е затруднено поради липсата на информация за постигнатите резултати в тази сфера. Оценката на приноса за развитие на устойчиви системи за градски транспорт все още не може да бъде направена, заради продължаващото изпълнение на тези проекти. Очаква се инвестициите в системите за градски транспорт да допринесат най-вече за подобряването на качеството на атмосферния въздух чрез въвеждане на природосъобразни видове градски транспорт и намаляване на задръстванията. Също така ОПРР ще подпомогне намаляването на шумозамърсяването и повишаване на качеството на услугите в градския транспорт, с което ще се повиши привлекателността му.

В програмата не е предвиден индикатор по отношение на подобряване на физическата среда. С цел отчитането на постигнатите резултати в тази сфера, се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от обновената градска среда“. На базата на прегледа на финансираните дейности по програмата може да бъде направено



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



заклучение, че тя допринася за идентифицираните нужди в сферата на градската среда, както и за заложените цели по отношение на градската физическа среда и системите за устойчив градски транспорт.

Превенция на риска

В ОПРР е идентифицирана една обща нужда по отношение на превенцията на риска, като са предвидени 2 операции, свързани с отговарянето на тази нужда.

Таблица 40: Идентифицирани нужди в сектор превенция на риска

Превенция на риска		
Нужди (2007-2013)	Операция/Специфична цел	Резултати
1. Предотвратяване на рискове, свързани с ерозия, наводнения и свлачища	Операция 1.4. Подобряване на физическата среда и превенция на риска: Да повиши качеството на живот и съответните екологични условия, включително предотвратяване на рискове, както и подобряване на физическата среда на градските центрове и агломерации като част от по-широкообхватната стратегия за социално и екологично възраждане	Не е предвиден програмен индикатор. Бенефициентите отчитат индикатора „Население, облагодетелствано от изградената инфраструктура за предотвратяване на наводнения и/или брегова ерозия“, но данните за постигнатите стойности все още не са агрегирани.
	Операция 4.1. Дребномащабни местни инвестиции: Да се подпомогне местното развитие чрез реализацията на важни и полезни дребномащабни местни инвестиционни решения	

Както и при интервенциите в сферата на градската среда, оценката на ползността от дейностите по превенция на риска е затруднено поради липсата на информация за постигнатите резултати в тази сфера. В програмата не е предвиден индикатор за резултат по отношение на превенцията на риска. С цел отчитането на постигнатите резултати в тази сфера, се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от изградената инфраструктура за предотвратяване на наводнения и/или брегова ерозия“. Въпреки че не може да бъде направена конкретна оценка на база на стойностите на постигнатите резултати, на базата на извършените дейности в сферата на превенцията на риска може да бъде направено заключение, че интервенциите по програмата допринасят за идентифицираните нужди и заложената цел за предотвратяване на риска.

? Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите?



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



По настоящия проект бяха извършени посещения на място за целите на оценката на устойчивостта на резултатите и въздействията от интервенциите по ОПРР, както и на идентифицирането на добри практики в разработването и изпълнението на проекти по програмата (вж. Приложение 4). По време на посещенията бяха проведени интервюта с представители на бенефициентите в съответствие със стандартизирания въпросник и контролен списък (включен в Приложение 1).

Преди да се премине към анализа на събраната по време на посещенията информация е важно да се уточни, че от гледна точка на институционалната устойчивост оперативната програма запазва като цяло силни позиции в края на своето изпълнение, тъй като структурите, управлявали проектите, продължават да функционират. Въпреки това съществуват някои фактори, които заслужават внимание, тъй като оказват неблагоприятен ефект върху институционалната устойчивост. Обобщените заключения по темата за устойчивостта, направени на основата на експертната оценка на реализираните мерки и на споделените с екипа оценители очаквания от страна на представителите на бенефициентите, са описани в текста по-долу. Изводите са условно разделени в две групи, в зависимост от това дали оказват благоприятно или неблагоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите от изпълнението на проектите.

Фактори, оказващи благоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите

- Един от ключовите фактори, които допринасят за постигането на високи нива на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите по ОПРР, представлява разработването на проекти със заложили още на фазата на проектирането перспективи за развитие. По този начин се поставят дългосрочни цели и се създават предпоставки за постигането на по-трайни резултати (въздействия). Като примери в това отношение могат да се използват:
 - Проектът, реализиран от Онкологичния център в гр. Стара Загора, „Модернизация на отделение по лъчелечение към „Комплексен онкологичен център - Стара Загора“, по който е закупено оборудване за лъчетерапия и е изградено специално помещение за инсталацията му. На следващ етап се предвижда закупуването на втори линеен ускорител, което е заложило в разработения технически проект.
 - Проектът, реализиран от община Русе, „Развитие на културно-исторически атракции в градски туристически ансамбъл“, който е част от цялостна концепция за насърчване на туристическия сектор в града. Предвижда се изпълнението на последващи проекти, които да надградят постигнатото, допълвайки осъществени дейности по ремонта и рехабилитацията на сгради и включвайки нови обекти.
 - Проектът, реализиран от община Балчик, „Защита на морския бряг на гр. Балчик от абразия и ерозия“, по който са ремонтирани съоръженията за защита от морско вълнение по част от бреговата линия на гр. Балчик.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Този проект е част от цялостна концепция за укрепване на съоръженията по бреговата линия от Албена до Балчик.

- Разработването на свързани помежду си проекти, които се отнасят до различни интервенции, допринася за постигането на синергичен ефект, създаващ предпоставки за постигане на по-добра обща устойчивост на резултатите от изпълнението на програмата. Подходящ пример в това отношение представляват два отделни проекта, реализирани в град Трявна. Единият, „Трявна - градът, в който се ражда красота“, е насочен основно към ремонта на 9 туристически атракции в града, някои от които се намират в непосредствена близост до брега на река Тревненска. Другият, „Изграждане на инфраструктурни съоръжения по река Тревненска в гр. Трявна за предотвратяване на наводнения“, има за цел да защити от наводнения градската част, включително ремонтираните по първия проект обекти. Комбинацията на тези два проекта създава предпоставки за повишаване на устойчивостта на резултатите от различни интервенции.
- Устойчивостта на резултатите от интервенциите е най-висока, когато последните се основават на задълбочени познания за същността на проблема и на ясна представа за необходимите мерки за неговото решаване. Изготвянето на задълбочено предварително проучване на обекта, към който са насочени проектните дейности, е важна предпоставка за избягването на възникване на непредвидени разходи по време на изпълнението на проекта и за превенцията на други рискове. Така например, разработеният по проекта в Балчик („Защита на морския бряг на гр. Балчик от абразия и ерозия“) технически проект за защитно съоръжение срещу морското вълнение се основава на детайлно проучване, включително с огледи на място, извършени от водолази. Предприемането на тази мярка е позволило да се направи точна преценка за изискванията на средата и необходимите строително-монтажни работи. Също така, извършените в Ловеч ремонти на училища по проект „Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската и образователната инфраструктура на община Ловеч“ са предшествани от пълно конструктивно обследване на засегнатите училищни сгради, за да се гарантира, че дейностите няма да окажат непредвиден негативен ефект върху техническото им състояние.
- Също така е важно при разработването на дизайна на интервенциите активно да са въввлечени експерти с доказана квалификация в областта на предвидените дейности (например строителни инженери в случай на ремонт/строеж на сгради), с цел избягване на непредвидени сценарии във фазата на изпълнение. В допълнение към това, проучването на опита от предишна реализация на сходни дейности в страната и чужбина с цел възприемане на добри практики може да окаже силно благоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите от интервенциите. Това важи в особена степен за схеми, включващи закупуването на високотехнологична апаратура, както например в Онкологичния център на Стара Загора, където екип от болницата са направили посещение в чужбина (преди изпълнението на проекта), за да се запознаят пряко с особеностите на работата с линеен ускорител. Друг пример са експертите от проекта в община



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Русе, които са направили посещения на музеи в чужбина, за да видят по какъв начин са организирани и подредени техните експозиции.

- Важен фактор в постигането на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите представлява съхранението във времето на административния опит и памет. Като общо заключение от посещенията на място може да се изведе предимството от запазването на служебния състав на администрацията (бенефициента) за по-дълъг период от време. Във всички общини са създадени екипи, които отговарят за подготовката и изпълнението на проекти, финансирани със средства от ЕС. Натрупаният опит в реализацията на проекти оказва сериозно влияние върху способността на служителите да преодоляват срочно възникнали трудности при изпълнението на последващи проекти, както и да предотвратяват възникването на често срещани проблеми. Във всяка една от проведените срещи беше потвърдено, че с успешната реализация на съответния проект се натрупва ценен опит, който прави изпълнението на последващи проекти по-лесно.
- Висока устойчивост на резултатите от интервенциите се постига и когато засегнатият от промените персонал разполага с необходимите знания и умения за правилна (от техническа гледна точка) и безопасна работа. Когато се закупува ново оборудване, е важно да се проведе специализирано обучение за служителите, които ще работят с него, преди да се въведе в експлоатация. Така например, по проекта в град Пазарджик, „Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна социална инфраструктура, допринасяща за развитие в Община Пазарджик“, служителите, предоставящи услугата домашен социален патронаж, са преминали специализирано обучение за работа с новозакупеното оборудване в центъра, което значително ограничава риска от повреди, вследствие на неправилна експлоатация.
- Заедно с това, при закупуването на ново, високотехнологично оборудване от гледна точка на постигането на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите е от изключителна важност да се създадат необходимите условия за неговото съхранение и експлоатация. Показателен пример в това отношение е разработеният от Онкологичния център в Стара Загора проект, по който е изградено специално помещение за инсталацията на линейния ускорител, позволяващо: да се предотврати изпускането на радиационни лъчения в заобикалящата среда; да се поддържа оптимална температура за функциониране на системата; да се гарантира непрекъснато подаване на ток, и др. Всичко това позволява да се удължи максимално периодът на непрекъсната експлоатация на апаратурата.
- Важен фактор за постигането на устойчивост на резултатите от интервенциите представлява последващият контрол на състоянието на обекта от страна на бенефициента. В Ловеч, например, със заповед на кмета се определят експерти, които следят и осъществяват редовни проверки на място за устойчивостта на постигнатите резултати. В структурата на АПИ са създадени постоянни комисии на местните пътни управления, които контролират техническото състояние на пътната мрежа в България, а също така извършват определени дейности по



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



поддръжка (например, почистване на отточни шахти, възстановяване на предпазни мантинели и др.). В някои случаи, при особен обществен интерес към проектните резултати, се създава и неформален публичен контрол, който е изключително полезен, тъй като е постоянен.

- Редовната поддръжка (почистване, отстраняване на щети и др.) на оборудването или съоръжението след въвеждането в експлоатация е важна мярка при постигането на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите. За целта е необходимо да бъдат заделени средства в бюджета на бенефициента, в случай че няма гаранционен срок на поддръжка. Като пример в това отношение може да се използва проектът в Балчик, в чийто случай в общинския бюджет са отделени средства за ежегодни дребномасштабни ремонти по сградите от образователната инфраструктура.
- Засиленият публичен интерес към резултатите от интервенциите е ключов по отношение на устойчивостта и от друга гледна точка, тъй като разполага с потенциала да даде тласък на последващото развитие на разработената идея. Интересен пример в това отношение е организираният ежегодно в Пазарджик фестивал на изкуствата, който продължава да се организира редовно дори след края на проекта по ОПРР, като разширява постоянно както своята аудитория, така и желаещите да участват изпълнители.
- Допълване на отпуснатите средства с общинско финансиране, за да се постигне пълно изпълнение на необходимите за бенефициента дейности и да се гарантира устойчивостта на резултатите. Например по проект „Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската и образователната инфраструктура на община Ловеч“ с допълнителното общинско финансиране, бенефициентът е успял да извърши цялостен ремонт и обновяване на училищните сгради.

Фактори, оказващи неблагоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите

- Наред с мерките, благоприятстващи постигането на устойчивост на резултатите и въздействията на интервенциите по ОПРР, описани по-горе, съществуват и редица фактори, които действат неблагоприятно върху запазването на постиженията. В много случаи това са природни фактори, срещу които има ограничен брой възможни мерки. В Русе, например, сградата на градската библиотека е построена върху лъсови почви, които са силно податливи на пропадане. По тази причина голяма част от средствата, предвидени за ремонт на сградата по проект „Развитие на културно-исторически атракции в градски туристически ансамбъл“, са били изразходени за укрепване на основите, като част от планираните ремонтни дейности са отложени за следващ проект. Друг пример представлява проектът на АПИ за реконструкция на пътя от Казачево до Велчево, който, в голямата си част, се намира в планинска среда с множество усойни участъци, създаващи предпоставки за задържане на снежна покривка и компрометиране на пътната настилка.
- Друг основен фактор, свързан с ограничаването на устойчивостта на резултатите от интервенциите, се състои в амортизацията на оборудването или



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



съоръженията, въведени в експлоатация. Ежедневната им употреба неминуемо води до появата на неизправности, чието negliжиране е в състояние да създаде пречки пред постигането на устойчивост на резултатите. Неутрализирането на този фактор е възможно чрез отделянето на средства за контрол и поддръжка на оборудването и съоръженията, както и чрез провеждане на предварителни обучения за персонала, който ще отговаря за съответния обект.

- Липсата на финансов ресурс в бюджета на бенефициента за поддръжка на обектите е ключов фактор, който може да окаже неблагоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите и въздействията от интервенциите по ОПРР. Разбира се, редно е да се отчете, че това заключение няма пряко отношение към ролята на ОПРР в постигането на устойчиви резултати, тъй като според нормативната рамка на СКФ разходите по поддръжка са недопустими. Затова е необходимо още на фазата на разработване на проектно предложение да се предвидят възможните източници на последващо финансиране, така че да се избегне загуба или ограничаване на функционалността на проектните достижения.
- Сериозен фактор, свързан с постигането на устойчивост на резултатите и въздействията на интервенциите по ОПРР, представлява текучество на персонала на бенефициентите, което представлява загуба на опит в реализацията на проекти. Значителните допълнителни отговорности във връзка с управлението на европейски средства, които се възприемат от служителите на бенефициентите, ангажирани с изпълнението на проекти по ОПРР, както и ограничените стимули за извършването на подобен тип работа, създават предпоставки за загуба на човешки ресурс и неутрализиране на инициативността на служителите. В рамките на срещите с представители на бенефициентите беше единодушно утвърдено становището, че влизането в сила на ПМС № 330 през 2011 г., ограничаващо възнагражденията на държавните и общински служители, отговорни за управлението на проекти, е произвело неблагоприятен ефект върху общата мотивация на служителите на бенефициентите и е допринесло за загубата на перспективни кадри.
- В някои случаи проблеми със собствеността на определени обекти или съоръжения създават пречки пред постигането на устойчивост на резултатите, тъй като затрудняват (или правят невъзможно) изпълнението на последващи проекти, които надграждат постигнатото. Така например, изградените в Балчик защитни съоръжения са част от по-машабен проект за укрепване на брега в общината. Този проект обаче, не може да бъде реализиран към настоящия момент, тъй като следващите елементи (буни) са държавна собственост и общината няма правото да извършва ремонтни дейности по тях. Тъй като съоръженията по бреговата линия представляват единна система, извършването на ремонт и на останалите части е необходимо условие за правилното ѝ функциониране. Отлагането на ремонта на останалите части, също така, създава предпоставки за ускорена амортизация на изградените по проект „Защита на морския бряг на гр. Балчик от абразия и ерозия“ съоръжения.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Интегриран ефект

В контекста на темата за устойчивостта на резултатите и въздействията от интервенциите по ОПРР трябва да се вземе предвид и интегрираният ефект от паралелното изпълнение на проекти по различни оперативни програми. В анализа по-горе вече стана дума, че изпълнението на допълващи се проекти по ОПРР създава синергичен ефект, който оказва благоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите. Същото заключение може да се направи и по отношение на реализацията на схеми за финансиране по различни оперативни програми, с които се следва постигането на обща цел. Така например, логиката на интервенция на редица схеми по ОПРР и ОПРЧР следва сходна линия. Засилено е сътрудничеството между двете програми в сферата на деинституционализацията на грижите за децата в съответствие с приетата Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ и плана за действие към нея. Моделът на допълняемост се изразява в това, че средствата от ОПРЧР имат за цел да осигурят развитието и функционирането на социални услуги в общността, докато изграждането на инфраструктура се обезпечавя с финансовата подкрепа от ОПРР.

Процедурите, финансирани по ОПРР, а именно „Подкрепа за деинституционализация на социални институции, предлагащи услуги за деца в риск“ и „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации“, които се изпълняват в рамките на приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“, имат за цел да подобрят социалната инфраструктура, ориентирана към предоставянето на услуги в общността на децата и младежите с увреждания, настанени в домове за деца с умствена изостаналост, домове за деца с физически увреждания и на децата с увреждания от домовете за медико-социални грижи за деца. Изграждането на необходимата инфраструктура за резидентните услуги се финансира от Оперативна програма „Регионално развитие“ в рамките на агломерационните ареали.

Интервенциите в инфраструктурата се осъществяват на база Националната карта на планираните резидентни грижи, а дейностите се свеждат до изграждане на алтернативни форми на услуги за децата, напускащи специализираните институции (центрове за настаняване от семеен тип и защитени жилища), както и до реструктуриране на домовете за медико-социални грижи за деца. Общините, сключили договори по цитираните схеми по ОПРР, имат възможност да получат допълнителна финансова подкрепа за осигуряване на издръжката на новоразкритите социални услуги по следните схеми по ОПРЧР:

- Схема „Да не изоставяме нито едно дете“ – насочена към деинституционализацията на децата от домовете за деца с увреждания;
- Схема „Шанс за щастливо бъдеще“ – насочени към деинституционализация на деца от домове за медико-социални грижи за деца.

Отделно от това, в изпълнение на целите на Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“, по ОПРЧР се изпълняват още няколко схеми, в т.ч.:



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



- Схема „Живот в общността“ – насочена към деинституционализацията на деца от домове за деца, лишени от родителска грижа и лица с физически увреждания, психични разстройства и умствена изостаналост;
- Схема „Приеми ме“ – насочена към създаване на устойчив модел за развитие на заместваща семейна грижа за деца и за приемна грижа;
- Схема „Укрепване на капацитета на Агенция за социално подпомагане за повишаване на качеството и ефективността на социалната работа“ – насочена към надграждане и подобряване на капацитета и ефективността на работата на институциите и структурите, действащи в сферата на социалните услуги, с цел ефективна реализация на процесите;
- Схема „Развитие на системата за планиране и предоставяне на социални услуги на регионално равнище“ – насочена към укрепване капацитета на заинтересованите страни на местно ниво за планиране и управление на системата за предоставяне на социални услуги.

Допълняемостта между двете програми също се изразява и в осигуряването и прилагането на интегриран подход, който спомага за социалното включване на маргинализираните групи. Операцията по ОПРЧР „Интегра“ допълва интервенциите в рамките на процедура „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“ по ОПРР. Основната цел на процедурата е да допринесе за социалното включване на хора в неравностойно и уязвимо положение чрез повишаване на техния жизнен стандарт и общо подобряване качеството на жилищния фонд на градските общности. Схемата включва осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение, от една страна, и осигуряване на възможност за социално включване, пространствена интеграция и равен достъп до адекватни жилищни условия за хора в неравностойно и уязвимо положение, от друга. Конкретни бенефициенти по процедурата по ОПРР, както и по схема „Интегра“ по ОПРЧР, са общините Видин, Девня и Дупница.

След изграждането на социалните жилища, допълващата операция по ОПРЧР „Интегра“ предвижда реализацията на взаимодопълващи се дейности в четири основни направления – „Достъп до заетост“, „Достъп до образование“, „Социално включване“ и „Мерки за трайна десегрегация“, с оглед постигането на трайна интеграция на маргинализираните общности в обхванатите общини.

В допълнение, по ОПРР се финансира процедура „Подкрепа за осигуряване на подходяща и ефективна инфраструктура на бюрата по труда, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали“ с конкретен бенефициент Агенция по заетостта, която допълва мерките, финансирани по ОПРЧР за повишаване капацитета и качеството на предоставяните от АЗ услуги в рамките на схеми „Повишаване качеството на предоставяните от Агенция по заетостта услуги за гражданите и бизнеса с фокус върху уязвимите групи на пазара на труда“ и „Модернизирание на системата за предоставяне на услуги“ по приоритетна ос 6 на ОПРЧР.

Аналогично, по процедура „Подкрепа за осигуряване на подходяща и ефективна държавна социална инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



ареали“ по ОПРР с конкретен бенефициент Агенция за социално подпомагане се финансират дейности по модернизиране на дирекции „Социално подпомагане“. Дейностите допълват финансираните по приоритетна ос 6 на ОПРЧР схеми за укрепване капацитета на АСП „Разработване и внедряване на информационни системи и бази-данни, обслужващи системата за социално подпомагане, предоставяне на социални услуги и социално включване“ и „Укрепване на капацитета на Агенция за социално подпомагане за повишаване на качеството и ефективността на социалната работа“.

Освен описаните по-горе линии на допълняемост между ОПРЧР и ОПРР, интегриран ефект се постига и чрез разпределението на взаимосвързани дейности между ОПРР и някои други оперативни програми, изпълнявани в периода 2007-2013 г. Приоритетна ос 2 на ОПРР е съсредоточена върху регионалната и местна пътна инфраструктура и вътрешнорегионалните транспортни услуги. Операциите допълват приоритетните оси и операциите, заложи в ОП „Транспорт“, където са обхванати магистралите от трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T) и първокласните и второкласните пътища, които са част от TEN-T. Дейностите по приоритетна ос 3 на ОПРР допълват дейностите за подкрепа и развитие на МСП, предлагани в ОП „Конкурентоспособност“ за всички сектори (включително туризма) и от ПРСР за дейности за диверсификация, създаване и развитие на земеделски микропредприятия (включително туризъм) в 231 селски общини.

Постигнатият интегриран ефект от изпълнението на ОПРР 2007-2013 е измерен количествено чрез модела СИБИЛА и е описан по-долу в настоящата точка.

? Кой са примерите за добри практики и успешни проекти при интервенциите по ОПРР?

Преглед на по-рано идентифицираните добри практики

Темата за установяването на добри практики не е нова за ОП „Регионално развитие“ 2007-2013 г. На Единния информационен портал на Структурните фондове са идентифицирани 17 проекта, които са категоризирани като „добри практики“⁸⁷. Прави впечатление, че в този списък на добрите практики не е включен проект с дата на приключване след края на 2012 година. Към списъка не е приложена дефиниция за „добра практика“, нито описание на методологията за подбор. Целта на настоящия раздел е да предложи работно определение на понятието, както и ясни критерии за подбор, които биха могли да послужат на УО в прилагането на систематичен подход при идентифицирането и популяризирането на добри практики, с цел улесняване на тяхното възпроизводство.

Методология за идентифициране на добри практики

Идентифицирането на добри практики представлява важен елемент от управлението на стратегиите, политиките и програмите на ЕС. Терминът „добра практика“ е възприет от

⁸⁷ Списъкът е публично достъпен на: <http://www.eufunds.bg/bg/page/788>.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Европейската комисия като водещ принцип още през 2000 г. при формулирането на Отворения метод на координация (ОМК), който има за цел да насърчи партньорството между държавите членки и обмяната на опит в прилагането на мерки в области на общ интерес. Откриването на работещи решения и популяризирането на опита от тяхното приложение подпомага повишаването на общото ниво на постигане на резултати, тъй като насърчава процеса на взаимно обучение.

Липсата на точно, общоприето определение за понятието „добра практика“ предполага употребата му в различни контексти и значения. В съществуващия списък на добрите практики по ОПРР, споменат по-горе, понятието се разбира като пример за проект, постигнал заложените резултати в рамките на предвидения период от време. Терминът обаче, може да се отнася не само до цялостни проекти, но и до точно определени действия в рамките на дадена инициатива. Става въпрос, например, за дейности, които представляват иновативно и ефективно решение на разпространен проблем и които позволяват да бъдат възпроизвеждани като част от други проекти, при различни условия. В допълнение към това, добра практика може да се отнася до действие, реализирано както в периода на проектно планиране, така и в етапа на изпълнение. Предимството на този подход за анализиране на добрите практики е, че дава възможност да се установят причините за успех на даден проект, отделните мерки/действия, които представляват разликата между добре изпълнения и неуспешния проект. В този смисъл, в настоящия доклад се прави разграничение между добра практика и успешен проект, като последното понятие се отнася до онези инициативи, които удовлетворяват един или повече от критериите за идентифициране на добра практика.

В представената по-долу таблица е обобщен предложеният от нас модел за идентифициране на добри практики, включващ точните критерии за подбор и източниците на информация. В разработването на методологията нашият екип се основава на и надгражда натрупания си опит в областта на изследването на добри практики в областта на административното управление, а също така черпи идеи и от други съществуващи доклади на ЕК⁸⁸ и ОИСР⁸⁹.

Таблица 41: Критерии за идентифициране на добри практики и приложимост към етапите на проектно развитие

Критерий	Характеристика	Източник на информация
----------	----------------	------------------------

⁸⁸ European Commission (2006), “Ageing and Employment: Identification of Good Practice to Increase Job Opportunities and Maintain Older Workers in Employment”, ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=214&langId=en;

European Commission (2009), “A Selection of Leader + Best Practices”, http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/bestpractice/bp4_en.pdf.

⁸⁹ OECD (2001), “Best Practices in Local Development”, <http://www.oecd.org/employment/leed/bestpracticesinlocaldevelopment.htm#getbook>



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Иновативност	Действието/предвидената мярка включва нестандартен подход в преодоляването на проблем, оптимизирайки по този начин използването на наличните ресурси и подобрявайки постигнатите резултати. Иновативността може да се отнася както до същността на самата мярка, така и до начина на прилагането ѝ. В този смисъл, иновативността може да се използва като критерий за оценка на планирани мерки, но и на реализирани действия.	ОТД; Информация от посещенията на място; експертна оценка
Въздействие	Според осъвременените разбирания на ЕК за въздействие (за периода 2014-2020 г.), реализираните действия по проекта трябва да притежават ясна логическа връзка с постигнатите резултати и да разполагат с недвусмислен потенциал да оказват ефект върху крайните цели. Наред с това, анализът е съобразен и с първоначалното разбиране на ЕК за въздействие (за периода 2007-2013 г.), отнасящо се до наличието на дългосрочни ефекти от проектните действия върху заобикалящата среда.	Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г.; ОТД; Информация от посещенията на място
Ефективност	Необходимо е чрез реализираното действие да бъдат постигнати предвидените цели, за да бъде класифицирано като добра практика. Критерият е сходен с този за въздействие, но в случая акцентът не пада върху идентифицирането на логическата пътека от прилагането на мярката до крайния резултат, а върху паралелното наличие на действие и измерим ефект. Под ефективен проект се разбира такъв, който е постигнал (или дори надхвърлил) заложените целеви стойности на индикаторите.	Оценка на ефективността; ОТД; Информация от посещения на място
Ефикасност	Подобно на критерия за ефективност и тук става дума за реализиране на предвидени цели, но разликата се състои в това, че при ефикасността фокусът е насочен към размера на вложените ресурси за постигането на единица резултат. За идентифицирането на проекти, които отговарят на този критерий, са използвани направените сметки на единица/продукт в рамките на настоящата оценка.	Оценка на ефикасността; ОТД; Информация от посещения на място
Възпроизводимост	Критерий от особена важност за общата полезност на дадена дейност. В зависимост от възможността за пренасяне на опит от едни условия в други, дадена практика може да бъде класифицирана като добра. Ако определен резултат е твърде зависим от променливи в средата на изпълнение, то действията, довели до постигането му, не могат да бъдат категоризирани като добра практика, тъй като приложимостта им в последващи проекти е ограничена.	Информация от посещения на място; Експертна оценка
Партньорство	Включването на възможно най-голяма част от засегнатите страни в разработването и изпълнението на даден проект представлява важност от гледна точка на мобилизацията на местни ресурси и на гарантирането на съответствие на предприетите мерки с местните нужди. Тъй като засегнатите групи се различават от проект до проект, типът подходящи партньори в отделните случаи също се отличава.	Информация от посещения на място; Експертна оценка



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Устойчивост	<p>Регионалното развитие е дългосрочен процес и е нужно инициативите, предвидени да бъдат негов двигател, да са съобразени с това обстоятелство. В този смисъл, още на етапа на планиране на проекта трябва да се заложат мерки, които да са насочени към съхраняване на достиженията на инициативата, а също така и към продължаването ѝ във времето. За обективна оценка на устойчивостта на проектните резултати може да се говори поне 2-3 години след приключването на дейностите, т.е. когато вероятно е твърде късно за разпространение на добри практики. В този смисъл е целесъобразно критерият да бъде насочен към идентифицирането на дейности, предвидени в етапа на планиране специално за гарантиране на устойчивост на резултатите.</p>	Експертна оценка; ОТД; Информация от посещения на място
Осведоменост	<p>Дейността трябва видимо да допринася за осведомеността на обществеността по отношение на постигането на проектните цели и приноса на оперативната програма като цяло. Примери за добри практики са мерки, които оптимизират наличните ресурси при постигането на желаните резултати във връзка с осведомеността, т.е. цели се ефикасност. Критерият може да се отнася както до същността на предвидените мерки за осведомяване, така и до начина на тяхното прилагане.</p>	Оценка на въздействието на Комуникационния план; Информация от посещения на място; ОТД

Актуализиран списък с добри практики

Актуализираният списък с добри практики по ОПРР 2007-2013 г. включва примери за мерки и действия, които отговарят на набора от критерии, описан по-горе. За всеки от критериите са идентифицирани примери за успешното им приложение в рамките на проекти, изпълнени по ОПРР. Колекцията от добри практики (вж. таблицата по-долу) може да служи на бенефициентите на оперативната програма като инструмент за обмяна на опит при разработването и изпълнението на проектни дейности, при справянето с често срещани трудности и при възпроизводството на работещи иновативни решения. За всеки от предложените критерии за идентифициране на добри практики са представени поне по два примера за успешното им приложение.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Таблица 42: Актуализиран списък с добри практики по ОПРР

Проект	Дейности/постижения	Коментари и изводи	Секторна политика
Иновативност			
Проект BG161PO001-1.1.10-0021-C0001 "Регионален фестивал на изкуствата - Пазарджик"	Разработване и развитие на иновативен интегриран културен продукт Регионален Фестивал на Изкуствата - Пазарджик.	По проекта е разработен нестандартен продукт, който представя платформа за включване и съчетаване на различни видове изкуства. По този начин се адресира по-широк кръг от хора и се постига по-голям резонанс на проектните действия.	Културна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.4.05-0017-C0001 "Благоустрояване на обществено значими пространства в подкрепа на социалната интеграция и устойчивото развитие на градската среда в община Бургас"	Широко обществено обсъждане на проектно предложение за благоустрояване на градската среда в община Бургас	В разработката на проектното предложение е използван нестандартен подход за включване на обществеността в уточняването на обхвата и целите на проектните действия. Окончателният вариант е съобразен с основните мнения и нагласи на обществото, като по този начин се гарантира адресирането на автентичните нужди от благоустройство, а също така се повишава и социалната ангажираност към проектните дейности на засегнатите групи от населението.	Градска среда
Проект BG161PO001-4.2.01-0048-C0001 "Електронна платформа за обмен на добри практики и развитие на регионален туризъм"	Създаване на партньорство между община Стара Загора и общини в Гърция и Франция с цел обмен на добри практики при насърчаване развитието на местния туризъм. Разработена електронна платформа за споделяне и обмен на информация, свързана с местни туристически продукти.	В рамките на проекта е разработен и въведен в експлоатация иновативен продукт - електронна платформа за популяризиране на местните туристически услуги. Онлайн порталът предоставя информация, която е полезна както за местния бизнес, така и за потребители на туристически услуги.	Туристическа инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.1.07-0024-C0001 "Реконструкция, модернизация и мерки за енергийна ефективност в комплекс 'Ректорат' на Софийски университет 'Св. Климент Охридски'"	Закупуване на оборудване за дигитализация на книжния фонд. Монтаж на иновативна система за съхранение на печатни и книжни издания.	Чрез закупуването на оборудване за дигитализация на книги, библиотеката на Софийския университет се превръща в една от малкото в страната, които имат възможност да осъществяват такава дейност. От друга страна, въведената в експлоатация система за съхранение на печатни и книжни издания представлява иновативно решение за оптимизиране на използваното пространство, като позволява натрупването на много по-голям книжен фонд от възможното преди изпълнението на проекта.	Образователна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.09-0038-C0001 "Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската и образователната инфраструктура на община Ловеч"	Монтаж на соларни панели за осигуряване на постоянно подаване на топла вода	В рамките на проекта е реализирана тази иновативна дейност, въз основа на заключенията от енергийното обследване и анализа на нуждите на детските градини. Подобна инвестиция е добре обоснована по отношение на детските градини, тъй като в тези сгради има постоянна необходимост от достъп до топла вода. В случая на сградите на училищата инвестицията не е обоснована, заради отсъствието на подобна нужда, затова не са поставяни соларни панели на сградите на училищата.	Енергийна ефективност
Проект BG161PO001-3.1.03-0012-C0001 "Трявна - градът, в който се ражда красотата"	Създаване на интернет услуга за закупуване на билети. Осигуряване на електронни гидове за туристическите атракции. Закупуване на електрически автомобили за организиране на обиколки из града.	В рамките на този проект са възприети серия от иновативни практики, които да подобрят качеството на предлагания туристически продукт. Създадената възможност за закупуване на билети за атракциите през онлайн система улеснява достъпа да атракциите и разширява кръга от потенциални посетители. Закупуването на електронни гидове по проекта допринася за повишаването на атрактивността на туристическите обекти, тъй като прави възможно културно-историческият контекст да достигне да всеки посетител. Електрическите автомобили представляват едновременно атрактивен начин за провеждане на обиколка из града и енергоефективен подход.	Туристическа инфраструктура
Проект BG161PO001-3.1.03-0030-C0001 „Развитие на културно-исторически атракции в градски туристически ансамбъл“	Създаване на Екомузей с аквариум	По проекта е успешно реализирана иновативна идея за предоставяне на културен продукт. Екомузеят представя пред публика натрупана с годините богата природонаучна колекция, аранжирана по начин, който да провокира интереса на посетителите и да повишава информираността относно някои екологични проблеми, предизвикани от човешката дейност. В експозицията са включени серия интерактивни елементи, както и голям брой електронни устройства.	Туристическа инфраструктура
Въздействие			



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.1.12-0002-C0001 "Модернизиране на отделение по лъчелечение към „Комплексен онкологичен център - Стара Загора""	Доставка и въвеждане в експлоатация на високотехнологично медицинско оборудване за лъчелечение, както и изграждане на помещение за инсталацията му.	Доставката и въвеждането в експлоатация на високотехнологично медицинско оборудване за лъчелечение е мащабна инвестиция, която засяга широк кръг от населението не само на града, в който се намира, но и на региона. Според ОТД общият брой население, облагодетелствано от обновените сгради на лечебните заведения е 555812. Същевременно резултатът от проектните действия ще оказва ефект върху населението за дълъг период от време.	Здравна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.4.05-0017-C0001 "Благоустрояване на обществено значими пространства в подкрепа на социалната интеграция и устойчивото развитие на градската среда в община Бургас"	Благоустрояване на градската среда в община Бургас	Подобно на проекта за подобряване на туристическата привлекателност на община Велико Търново, и в този проект е възприет интегриран подход при адресирането на нуждите. Чрез осъществяването на проектните действия се цели подобряването на физическото и техническо състояние на цял набор от обекти, вместо на един, което е разпространен подход за ОПРР. С използването на цялостния подход се увеличава обхватът и значимостта на резултатите от проекта.	Градска среда
Проект BG161PO001-1.1.11-0006-C0001 "Изграждане на Център за настаняване от семеен тип в УПИ XVIII, стр. квартал 62, жк „Победа“ в гр. Червен бряг и защитено жилище в УПИ XI, стр. квартал 75 по плана на Пети квартал по ПУП-ПРЗ на гр. Червен бряг"	Изграждане на ЦНСТ и защитено жилище на територията на град Червен бряг	Изпълнението на този проект има особено въздействие върху социалния климат в града, тъй като чрез него се създават необходимите условия за предоставяне на специфични услуги, които не са се предлагали в общината преди изпълнението на проекта. Това представлява важен дългосрочен ефект за града и околностите, тъй като позволява завръщането на местни деца, които са били настанени в други центрове в страната, далеч от родното място.	Деинституциона- лизация
Проект BG161PO001-1.1.11-0008-C0001 „Изграждане на три Центъра за настаняване от семеен тип на територията на гр. Русе“	Изграждане на 3 ЦНСТ в гр. Русе	Изпълнението на този проект е от особено значение за община Русе, тъй като преди неговото приключване е съществувал остър недостиг на места в съществуващите ЦНСТ. Въздействието на проекта не е ограничено единствено до територията на града, а се разпростира и върху цялата страна, тъй като в новите ЦНСТ се настаняват деца от различни краища на България.	Деинституциона- лизация
Ефективност			
Проект BG161PO001-1.1.07-0024-C0001 "Реконструкция, модернизация и мерки за енергийна ефективност в комплекс 'Ректорат' на Софийски университет 'Св.	Постигнато ниво на ефективност: 28995 облагодетелствани ученици, при средно 6833 за схемата.	Този проект е най-ефективният от разгледаните проекти по отношение на броя облагодетелствани ученици (в случая студенти) от облагородена образователна инфраструктура.	Образователна инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Климент Охридски"			
Проект BG161PO001-1.1.01-0085-C0001 "Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна социална инфраструктура, допринасяща за развитие в Община Пазарджик"	Постигнато ниво на ефективност: 4 ремонтирани сгради на социалната инфраструктура в община Пазарджик.	Действията по проекта на община Пазарджик бяха отличени като пример за добра практика, тъй като засягат голям брой сгради на социалната инфраструктура, а също така способстват за подобряването на качеството на предоставяните социални услуги: домашен социален патронаж и защитено жилище.	Социална инфраструктура
Проект BG161PO001-2.1.01-0020-C0001 "Лот 18 Рехабилитация на път III-3505 Казачево – Стефаново – Дебнево – Велчево, област Ловеч"	Изграждане в планинска местност на път и редица пътни съоръжения.	Проектът е особен с това, че трасето преминава през планинска местност и включва голям брой пътни съоръжения, включително голям мост над река Осъм. Тази пътна артерия е изключително важна и от социално-икономическа гледна точка, тъй като за някои от населените места това е единственият маршрут за достъп. Проектът представлява добър пример и от гледна точка на постигнатата времева ефективност, въпреки че първоначалният изпълнител на дейностите е бил отстранен въз основа на неизпълнение на задълженията по договора.	Пътна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.09-0038-C0001 "Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската и образователната инфраструктура на община Ловеч"	Допълване на предвидените по схемата мерки за енергийна ефективност и извършване на цялостни ремонти на сгради на образователната инфраструктура в Ловеч	Посоченият проект е изключително добре технически изпълнен. Преди началото на проектните дейности е извършено цялостно конструктивно и енергийно обследване, въз основа на което е разработен и техническият проект. Освен предвидените по схемата мерки (смяна на дограма и поставяне на изолация) са извършени и редица допълнителни строително-монтажни работи (поставяне на подпокривна изолация, ремонт на санитарни възли, смяна на врати, интериор и др.), като по този начин се прави цялостно обновление на сградите.	Енергийна ефективност
Проект BG161PO001-3.1.03-0030-C0001 „Развитие на културно-исторически атракции в градски туристически ансамбъл“	Създаване на Екомузей с аквариум	Създаденият Екомузей надхвърля очакванията на екипа по изпълнение с интереса, който предизвиква сред обществеността. Броят посетители непрекъснато расте.	Туристическа инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.09-0009-C0001 "Повишаване енергийната ефективност на образователната инфраструктура на територията на община Балчик"	Саниране на сгради на образователната инфраструктура в община Балчик	След приключването на проектните дейности, в обхванатите от дейностите по проекта училища се отчита сериозна икономия по отношение на разходите за отопление през зимата. Освен санирането, за постигането на добрите резултати допринасят в значителна степен и новозакупените котли на отоплителната система, които са закупени допълнително със средства на общината.	Енергийна ефективност



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.1.01-0033-C0001 „Подобряване на образователната инфраструктура в община Бургас“	Мерки за постигане на енергийна ефективност и обновление на материално-техническа база	Предпоставките за постигане на високо ниво на енергийна ефективност са заложили още на етапа на предпроектна подготовка, когато за включване в проекта са избрани училища, които са били в най-напреднала фаза на процедурата за получаване на енергиен сертификат. По този начин се създава възможност за постигане на най-високи резултати с изпълнението на проекта. Другият ключов аспект по отношение на ефективността на проекта е свързан с предвиждането на дейност по закупуване на оборудване за целите материално-техническото обезпечаване на учебния процес, което позволява да се надгради над темата за енергийната ефективност и да се подобри функционалността на засегнатите от проекта учебни заведения. По проекта е закупено както ИТ оборудване, така и оборудване с по-общо предназначение (напр. перални машини). Закупено е оборудване и за целите на технически упражнения и практическа работа (напр. геодезични инструменти).	Образователна инфраструктура
Ефикасност			
Проект BG161PO001-1.1.07-0024-C0001 "Реконструкция, модернизация и мерки за енергийна ефективност в комплекс 'Ректорат' на Софийски университет 'Св. Климент Охридски'"	Постигнато ниво на ефикасност: 76 лв. за един облагодетелстван ученик (студент), при средно 602 лв. за схемата.	По проекта участва една от най-големите образователни институции, разполагаща с голямо студентско тяло. В този смисъл с единица разход се засяга сравнително по-голям брой лица. Логиката на икономията от мащаба позволява да се постигне високо ниво на ефикасност. Постигнатото ниво на ефикасност е близо 8 пъти по-високо от средното за схемата.	Образователна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.09-0009-C0001 "Повишаване енергийната ефективност на образователната инфраструктура на територията на община Балчик"	По проекта са обхванати всички действащи училища в общината (общо 17)	Проектът е максимално широкообхванат, тъй като се санират всички действащи училища в общината. По този начин се постига икономия от мащаба, което позволява да се постигне високо ниво на ефикасност.	Енергийна ефективност
Възпроизводимост			
Проект BG161PO001-1.1.10-0021-C0001 "Регионален фестивал на изкуствата - Пазарджик"	Регионален Фестивал на Изкуствата - Пазарджик	Разработеният като част от проекта културен продукт представлява събитие, чийто формат позволява да бъде възпроизвеждан и на други места при адаптиране на съдържанието според изискванията на съответната среда.	Културна инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.4.05-0017-C0001 "Благоустрояване на обществено значими пространства в подкрепа на социалната интеграция и устойчивото развитие на градската среда в община Бургас"	Широко обществено обсъждане на проектно предложение за благоустрояване на градската среда в община Бургас	Предварителното обществено обсъждане на този ключов за Бургас проект е пример за добра практика, която би могла безпроблемно да се възпроизведе и в други сходни интервенции, тъй като е относително независима от местните специфики на средата.	Градска среда
Проект BG161PO001-4.2.01-0048-C0001 "Електронна платформа за обмен на добри практики и развитие на регионален туризъм"	Създаване на партньорство между община Стара Загора и общини в Гърция и Франция с цел обмен на добри практики при насърчаване развитието на местния туризъм.	В рамките на проекта е разработен и въведен в експлоатация иновативен продукт - електронна платформа за популяризиране на местните туристически услуги. Посоченият иновативен продукт би могъл да се възпроизведе и от други общини, като по този начин се постигне кумулативен ефект, състоящ се в общото популяризиране на иновацията.	Туристическа инфраструктура
Проект BG161PO001-1.4.06-0021-C0001 "Защита на морския бряг на гр. Балчик от абразия и ерозия"	Укрепване на бреговата ивица за защита от морското вълнение. Изготвяне на оценка на нуждата от интервенция.	Изготвянето на предварителен анализ и оценка на необходимостта от интервенция представлява добра практика при гарантирането на устойчивост на резултатите от проектите дейности. Може да се възпроизвежда свободно и в рамките на други проекти, относително независимо от местните специфики на средата и на съответната секторна политика.	Превенция на риска
Проект BG161PO001-1.1.11-0006-C0001 "Изграждане на Център за настаняване от семеен тип в УПИ XVIII, стр. квартал 62, жк „Победа“ в гр. Червен бряг и защитено жилище в УПИ XI, стр. квартал 75 по плана на Пети квартал по ПУП-ПРЗ на гр. Червен бряг"	Развитие на условия за предлагане на социална услуга от резидентен тип "Защитено жилище" и Център за настаняване от семеен тип	Предлагането на социалните услуги от резидентен тим "Защитено жилище" и ЦНСТ е слабо зависимо от специфичните особености на средата, в която са разработени. В този смисъл, липсват съществени пречки пред нейното успешно възпроизводство в рамките на други проекти.	Деинституционализация
Проект BG161PO001-2.1.01-0020-C0001 „Лот 18 Рехабилитация на път III-3505 Казачево – Стефаново – Дебнево – Велчево, област Ловеч“	Изграждане в планинска местност на път и редица пътни съоръжения.	Проектът е добър пример за правилен подход при справяне с проблеми, свързани с неизпълнение на задължения по договор от страна на изпълнителя. От АПИ прекратяват договора с фирмата изпълнител, срочно провеждат нова обществена поръчка и сключват договор с друг изпълнител, които успява да се впише в срока за приключване.	Пътна инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-3.1.03-0012-C0001 "Трявна - градът, в който се ражда красота"	Създаване на интернет услуга за закупуване на билети. Осигуряване на електронни гидове за туристическите атракции. Закупуване на електрически автомобили за организиране на обиколки из града.	В рамките на този проект са възприети серия от иновативни практики, които да подобрят качеството на предлагания туристически продукт и които могат да бъдат възпроизведени и като част от други проекти.	Туристическа инфраструктура
Проект BG161PO001-4.1.04-0006-C0001 „Изграждане на инфраструктурни съоръжения по река Тревненска в гр. Трявна за предотвратяване на наводнения“	Допълняемост на проектните цели с резултатите от други проекти	Разработването на отделни проекти, включващи взаимодопълващи се дейности, е пример за добро управление на местно ниво, който може да бъде възпроизведен и в условията на други общини.	Превенция на риска
Проект BG161PO001-1.1.11-0008-C0001 „Изграждане на три Центъра за настаняване от семеен тип на територията на гр. Русе“	Изграждане на 3 ЦНСТ в гр. Русе и реализация на допълващ проект по ОПРЧР	Разработването на отделни проекти по различни оперативни програми, с които се следват взаимодопълващи се цели, е пример за добро управление на местно ниво, който може да бъде възпроизведен и в условията на други общини.	Деинституционализация
Проект BG161PO001-1.1.01-0033-C0001 „Подобряване на образователната инфраструктура в община Бургас“	Предварително енергийно обследване	Проектът представлява добър пример за успешен подбор на обекти, които да бъдат адресирани от интервенцията. Изборът на училища, които са отбелязали напредък в процеса по издаване на енергиен сертификат, е добро решение за селекция на обекти на интервенцията при ограничени ресурси. Използваният подход позволява ресурсите да се насочат там, където ще произведат най-голям ефект.	Образователна инфраструктура
Партньорство			
Проект BG161PO001-4.2.01-0048-C0001 “Електронна платформа за обмен на добри практики и развитие на регионален туризъм”	Създаване на партньорство между община Стара Загора и общини в Гърция и Франция с цел обмен на добри практики при насърчаване развитието на местния туризъм.	Община Стара Загора създава партньорство с общините Лариса и Департамент Ла Дром, в рамките на което са проведени учебни посещения и са обменени добри практики в сферата на туризма и насърчаването на междурегионалното сътрудничество. Извлечени са ценни идеи за насърчаване на развитието на регионалния туризъм, които са приложени на по-късен етап и в условията на община Стара Загора.	Туристическа инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.1.10-0021-C0001 "Регионален фестивал на изкуствата - Пазарджик"	Регионален Фестивал на Изкуствата - Пазарджик	Проектът представлява добър пример за работещо широко партньорство. В разработването и реализацията на проекта се включват: Младежкия дом, Регионалният исторически музей, Художествената галерия, частни галерии, местна библиотека, танцови ансамбли, клубове на писателя и др. Партньорството представлява обединение на практически всички организации в Пазарджик, развиващи културна дейност.	Културна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.12-0002-C0001 "Модернизиране на отделение по лъчелечение към „Комплексен онкологичен център - Стара Загора“"	Проектът е реализиран в партньорство между община Стара Загора и Комплексния онкологичен център	Създаденото между двете институции партньорство в рамките на проекта дава добри резултати при успешната реализация на последния. Същевременно партньорството се запазва и след приключването на проектните дейности, като има идея за кандидатстване по проект за закупуването на още един линеен ускорител.	Здравна инфраструктура
Устойчивост			
Проект BG161PO001-1.1.10-0021-C0001 "Регионален фестивал на изкуствата - Пазарджик"	Разработване и развитие на иновативен интегриран културен продукт Регионален Фестивал на Изкуствата - Пазарджик, който ще се провежда ежегодно.	Разработеният формат на културното събитие дава възможност да бъде провеждан периодично, като акумулираният опит позволява продуктът да бъде адаптиран към предпочитанията на публиката. Фестивалът продължава да се провежда ежегодно дори след приключването на проектните дейности.	Културна инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.12-0002-C0001 "Модернизиране на отделение по лъчелечение към „Комплексен онкологичен център - Стара Загора“"	Доставка и въвеждане в експлоатация на високотехнологично медицинско оборудване за лъчелечение, както и изграждане на помещение за инсталацията му. Проведено обучение на персонала за работа с новозакупеното оборудване преди въвеждане в експлоатация. Създаване на специално помещение за инсталиране на апаратурата. Разработен план за закупуване на втори линеен ускорител	Доставката и въвеждането в експлоатация на медицинското оборудване е дейност с дългосрочна перспектива на въздействие. Проведеното обучение предоставя гаранции, че с новозакупеното оборудване ще се бори правилно, така че да се удължи максимално срокът на непрекъснатото му функциониране. Изграждането на специално помещение, което да предоставя всички необходими условия за функциониране на апаратурата, допринася за постигането на устойчив ефект. Към момента се търсят възможности за финансиране на закупуването на втори линеен ускорител, което да позволи да се покриват навреме нуждите на всички пациенти, нуждаещи се от лечение.	Здравна инфраструктура



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-1.4.06-0021-C0001 "Защита на морския бряг на гр. Балчик от абразия и ерозия"	Укрепване на бреговата ивица за защита от морското вълнение. Изготвяне на оценка на нуждата от интервенция.	Извършените проектни дейности са базирани на предварителното изготвяне на анализ и оценка на нуждата от интервенция. Предприемането на подобна стъпка създава предпоставки за постигане на устойчивост на проекта още на етапа на дизайн на интервенцията, тъй като гарантира извършването на дейности, които отговарят на реално обосновани нужди.	Превенция на риска
Проект BG161PO001-1.1.01-0085-C0001 "Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна социална инфраструктура, допринасяща за развитие в Община Пазарджик"	Проведени обучения на персонала за работа с новозакупеното оборудване преди въвеждане в експлоатация.	Проведеният предварителен обучителен курс за персонала предоставя гаранции, че оборудването ще бъде правилно използвано и поддържано, което ще удължи срока му на експлоатация.	Социална инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.09-0038-C0001 "Прилагане на мерки за енергийна ефективност в общинската и образователната инфраструктура на община Ловеч"	Допълване на предвидените по схемата мерки за енергийна ефективност и извършване на цялостни ремонти на сгради на образователната инфраструктура в Ловеч	Наред с предвидените по схемата за финансиране мерки за енергийна ефективност, в рамките на проекта се извършва цялостно обновление на засегнатите от проекта сгради. Възприетият цялостен подход към ремонта на училищата и детските градини в града дава гаранции, че извършените строително-монтажни работи ще имат дълготраен ефект върху сградите.	Енергийна ефективност
Проект BG161PO001-4.1.04-0006-C0001 „Изграждане на инфраструктурни съоръжения по река Тревненска в гр. Трявна за предотвратяване на наводнения“	Допълняемост на проектните цели с резултатите от други проекти	Изпълнението на проектните дейности допринася за постигането на устойчивост на резултатите по други проекти. Някои от туристическите атракции, обновени по проект "Трявна - градът, в който се ражда красота", както и реконструирани сгради по трети проект, се намират в непосредствена близост до река Тревненска и са в рискова зона с възможност за наводняване. С изпълнението на предвидените дейности се постига превенция на риска и се създават условия за постигане на устойчивост на резултатите по други проекти.	Превенция на риска
Проект BG161PO001-1.1.11-0008-C0001 „Изграждане на три Центъра за настаняване от семеен тип на територията на гр. Русе“	Изграждане на 3 ЦНСТ в гр. Русе и реализация на допълващ проект по ОПРЧР	Изграждането на необходимата техническа инфраструктура по проекта е допълнено от реализацията на проект по ОПРЧР за развитие на предлаганата услуга. Съчетаването на проекти по различни оперативни програми е добър пример за метод за постигане на устойчивост на резултатите.	Деинституциона- лизация



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проект BG161PO001-3.1.03-0030-C0001 „Развитие на културно-исторически атракции в градски туристически ансамбъл“	Обновяване на Регионален исторически музей, откриване на Екомузей, ремонт на градска библиотека като част от цялостна концепция за развитие на туризма в града	Проектът представлява добър пример с това, че се реализират дейности, които са част от обща визия на градската администрация за развитие на туристическия сектор в общината. Заедно с това, в рамките на изпълнението на проекта се зараждат идеи за надграждане на резултатите, което ще бъде осъществено в рамките на бъдещи проекти.	Туристическа инфраструктура
Проект BG161PO001-1.1.01-0033-C0001 „Подобряване на образователната инфраструктура в община Бургас“	Получаване на висок клас енергиен сертификат и изпълнение на дългосрочен план за обновление на материално-техническата база	Проектът дава добър пример от гледна точка на критерия за устойчивост, тъй като неговото развитие продължава и след изпълнението на договора по ОПРР. След приключването на необходимия брой отоплителни сезони и след преминаване през необходимите административни процедури, обектите, засегнати от проекта, получават висок клас енергиен сертификат, който служи като доказателство за нивото на енергийна ефективност. Заедно с това продължава да се изпълнява и цялостния план за обновление на материално-техническата база на училищата.	Образователна инфраструктура
Осведоменост			
Проект BG161PO001-1.1.10-0021-C0001 "Регионален фестивал на изкуствата - Пазарджик"	Широк кръг от дейности по осигуряването на осведоменост	Наред със задължителните мерки по осведоменост, в рамките на този проект са възприети и редица допълнителни мерки, включително: филм за фестивала, достъпен онлайн, засилено медийно присъствие, активно използване на различни социални мрежи, и др.	Културна инфраструктура
Проект BG161PO001-3.1.03-0012-C0001 "Трявна - градът, в който се ражда красотата"	Широк кръг от дейности по осигуряването на осведоменост	В рамките на проекта са изпълнени голям брой дейности, свързани с постигането на максимално широка публичност на постигнатите резултати, включително: създаване на интернет страница на проекта, подготовка на рекламен филм, репортаж, излъчен по национална телевизия и радио, и др.	Туристическа инфраструктура

Актуализиран списък с успешни проекти

Въз основата на идентифицираните добри практики, отразени в таблицата по-горе, беше създаден и допълнителен списък, който обединява в себе си успешните проекти по ОПРР. Това са примери за проекти, които съчетават в себе си две или повече от изискванията за категоризиране като добра практика. В рамките на обхвата на списъка е включен поне по един успешен проект за всяка секторна политика, попадаща в полето на действие на ОПРР. Списъкът е представен в Приложение 8.

На базата на разгледаните добри практики и успешни проекти, могат да бъдат направени следните основни изводи:

- УО следва да актуализира по-често примерите за добри практики и успешни проекти по ОПРР
- Примерите за добри практики/успешни проекти следва да се базират на (доколкото е възможно) ясни критерии, като например: ефективност, ефикасност, устойчивост
- Примерите за добри практики / успешни проекти следва да се разпространяват сред бенефициентите с цел създаването на възможности за тяхната възпроизводимост. Като най-подходящи средства за разпространяване на добрите практики могат да се посочат: обучения за бенефициенти и интернет страници (на ОПРР и Единния информационен портал)

? Какви са основните поуки от гледна точка на дизайна на интервенциите?

В настоящия раздел са резюмирани основните поуки от гледна точка на дизайна на интервенциите и връзката с разгледаните по-горе ключови въпроси на настоящата оценка: ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост.

Ефективност

Общото заключение по отношение на ефективността е, че извършените интервенции са довели до висока ефективност на интервенциите (от гледна точка на крайните целеви стойности) по ПО3 и ПО4, както и до сравнително по-ниска ефективност по ПО1⁹⁰. Въпреки това са идентифицирани следните поуки по отношение на дизайна на интервенциите:

- Описаните методологични трудности при отчитането на индикаторите оказват сериозно влияние върху ефективността на програмата. Например индикаторите за енергийна ефективност, намаляват значително цялостната ефективност на

⁹⁰ Както е посочено по-горе в текста на доклада, все още не могат да бъдат направени окончателни изводи за ефективността на ПО2, тъй като информацията за резултатите от реконструкцията на пътна мрежа са непълни, а интервенцията в ИКТ мрежа не е приключила към декември 2014 г.

програмата, тъй като постигнатите стойности все още не са отчетени напълно. В същото време широката интерпретация на индикатора „Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“ води до многократно постигната целева стойност и съответно до висока ефективност. Общият извод в този случай е, че при дизайна на всяка интервенция трябва да се предвиждат индикатори, които почиват на ясна методологична основа.

- Анализът на ефективността показва случаи на индикатори, които са с многократно превишени стойности, както и на индикатори, чиито стойности не са постигнати. Следва да се отбележи, че средносрочната оценка на ОПРР 2007-2013 г. установява, че не всички цели, заложиени през 2006 г. са реалистични и предлага намаляване на целевите стойности на индикаторите (с изключение на индикаторите за образователна инфраструктура и по Техническа помощ). Както показват резултатите от настоящата оценка, намаляването на целевите стойности не е било необходимо за всички индикатори. Като цяло, обаче, би следвало процесът на мониторинг и оценка да следи за отношението между целевите и постигнатите стойности и да се реагира своевременно още в средата на програмния период, като бъдат преразгледани целевите стойности и/или бъдат отворени схеми, които да допринесат за постигане на заложените стойности на индикаторите. Въпреки това междинните стойности на практика не са били използвани като средство на мониторинга за ранно сигнализиране. Например, сравнително по-късно са обявени процедурите за здравна инфраструктура, когато не е имало и теоретична възможност за постигане на заложената междинна стойност към 2009 г. На практика не са взети нужните мерки за постигане на заложената целева стойност (или за нейното преразглеждане) на индикатор „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“, въпреки че междинната целева стойност е постигната едва през 2013 г. Общата поука е, че дизайнът на интервенциите за програмен период 2014-2020 г. трябва да бъде насочен в по-голяма степен към заложените окончателни и междинни целеви стойности.
- Следва да се правят текущи анализи на релевантността на индикаторите. Както вече беше отбелязано при описанието на резултатите от Дейност 1 на настоящата оценка, индикатор „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“ не е релевантен на дизайна на интервенциите по ПО2 и се препоръчва да не бъде отразяван по тази приоритетна ос.
- При целеполагането и при отчитането на индикаторите следва да се използва една и съща методология. В противен случай е възможно да се повтори ситуацията с индикатор „Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“, при който първоначалната и настоящата методология са различни, което има много голямо въздействие по отношение на анализа на ефективността.

Както вече беше посочено от гледна точка на договорените средства, финансовият напредък може да се смята за добър, тъй като вече са договорени над 3% повече от предвидените по програмата средства. В тази връзка може да се направи извод, че дизайнът на интервенциите по ОПРР е довел до силен интерес към програмата, което е позволило договаряне на предвидените средства по програмата.

При програмирането на интервенциите в следващия програмен период следва да се има предвид, че средният процент на платените средства спрямо договорените средства по ОПРР (към края на 2014 г.) е 77%. Освен аргумент в подкрепа на наддоговарянето по програмата, това е аргумент в подкрепа и на максимално ранното стартиране на процедури в следващия програмен период. По този начин ще има достатъчно време за преразпределяне на финансовия ресурс, тъй като отново ще могат да се очакват икономии вследствие на неизползване на изцяло договорения финансов ресурс по отделните проекти. В особена степен това се отнася до средствата по ПО „Техническа помощ“, където нивото на платените средства спрямо договорените средства е най-ниско.

Анализът на ефикасността показва, 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. Това означава, че освен с по-ниска ефективност, интервенциите в сферата на здравеопазването и културната инфраструктура се отличават и с по-ниска ефикасност спрямо инвестициите в образование. 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.

Както беше посочено, с цел повишаване на ефикасността, при дизайна на интервенциите за следващия програмен период се препоръчва да се обмисли възможността от въвеждане на опростени разходи в проектите по ОПРР 2014-2020 г.

Допълнителни изводи по отношение на ефикасността на интервенциите на териториално ниво са представени в т.2.2.2 Оценка на териториалното въздействие.

Полезност

Анализът на полезността (вж. въпрос „Каква е полезността и устойчивостта (отношението между идентифицираните нужди и постигнатите резултати) на интервенциите по ОПРР?“) разглежда връзката между нужди, операции/специфични цели и постигнатите резултати, които са съществени елементи от дизайна на интервенциите по ОПРР. В настоящия раздел са представени единствено основните изводи по отношение на полезността.

По отношение на интервенциите в **образователна инфраструктура** беше установено, че целта на операции 1.1. и 1.4. е твърде обширна заради големия обхват на предвидените дейности. Това затруднява даването на конкретна оценка за приноса на

ОПРР към реализирането им, но може да се твърди, че дейностите по програмата допринасят за осигуряването на подходяща образователна инфраструктура.

С оглед постигнатата икономия на **енергия** и съответно намаляване на емисиите на парникови газове може да се твърди, че дизайнът на интервенциите по ОПРР води до съществен принос на програмата към адресиране на нуждата от повишаване на енергийната ефективност. Както беше посочено, не толкова висока е ползността по отношение на идентифицираната нужда от развитие на производството на електроенергия от ВЕИ, тъй като много малък брой бенефициенти отчитат индикатора „Производство на електроенергия от алтернативни и възобновяеми източници“. Поради идентифицираните съществени нужди и цел преди реализирането на самото строителство на междусистемната газова връзка ползността на извършените дейности по ОПРР не може да бъде оценена високо.

По отношение на инвестициите в **социална инфраструктура** дизайнът на интервенциите надхвърля рамките на ОПРР и те са пример за синергия с интервенции по ОПРЧР.

Дейностите по ОПРР допринасят за преодоляване на идентифицираните нужди по отношение на **деинституционализацията**. Същото се отнася и до интервенциите в **културна инфраструктура**, но за тях не е предвиден конкретен резултат, който да отчита, например, повишения брой посетители на културна инфраструктура.

Извършените дейности и резултати по ОПРР имат принос към поставените цели за осигуряване на подходяща **здравна инфраструктура** и реализиране на важни дребномащабни инвестиции, въпреки обширния характер на целите (особено по операция 4.1). Въпреки това, ползността на дейностите по ОПРР е намалена от факта, че заложената стойност на индикатора „Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“ все още не е постигната.

Както беше посочено, инвестициите в **пътна инфраструктура** са с ясна логика на интервенция, като постигнатите резултати са в пряка връзка със специфичната цел и идентифицираните нужди.

Отчитането на ползността на инвестициите по отношение на **градската среда** е затруднено от липсата на информация за постигнатите резултати в тази сфера. Друга трудност е липсата на индикатор по отношение на подобряване на физическата среда. В тази връзка се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от обновената градска среда“, който е отчитан от бенефициентите.

Както и при интервенциите в подобряване на градската среда, оценката на ползността от дейностите по **превенция на риска** е затруднено поради липсата на информация за постигнатите резултати. С цел отчитането на постигнатите резултати в тази сфера, се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от изградената инфраструктура за предотвратяване на наводнения и/или брегова ерозия“, който е отчитан от бенефициентите.

Устойчивост

Дизайнът на интервенциите по ОПРР гарантира институционална устойчивост, тъй като самите бенефициенти на оперативната програма (например централни и общински власти) се отличават с висока устойчивост и ще продължат да съществуват и след приключването на финансираните проекти.

Факторите, които оказват благоприятно или негативно влияние върху устойчивостта са разгледани в отговора на въпрос „Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите?“. От гледна точка на дизайна на интервенциите, факторите, които имат въздействие върху устойчивостта са:

- Разработването и финансирането на проекти, които са свързани помежду си
- Финансирането на проекти, които са преминали задълбочено предварително проучване на обектите
- Когато в рамките на даден проект се закупува ново оборудване, е важно да се проведе специализирано обучение за служителите, които ще работят с него, както и да се създадат условия за неговото съхранение и експлоатация
- В някои случаи проблеми със собствеността на определени обекти или съоръжения създават пречки пред постигането на устойчивост на проектните резултати, тъй като затрудняват (или правят невъзможно) изпълнението на последващи проекти, които надграждат постигнатото

? Кои са идентифицираните непланирани ефекти (положителни и отрицателни) от интервенциите на ОПРР, в т.ч. косвени и индуцирани ефекти, неочаквани ефекти и др.?

Какъв е постигнатият интегриран ефект от изпълнението на ОПРР 2007-2013

С цел да бъде даден отговор на поставените въпроси по отношение на непланираните ефекти от изпълнението на ОПРР, в рамките на настоящата оценка са използвани резултати от макроикономическия модел СИБИЛА. Преди описанието на ефектите, регистрирани чрез СИБИЛА, са необходими няколко технически бележки.

Технически бележки относно анализа на макроикономическите ефекти от изпълнението на ОПРР

Оценката на въздействието на реализираните разходи по линия на ОПРР⁹¹ обхваща периода на изпълнение на програмата 2007-2013 г. С цел оценка на устойчивостта на

⁹¹ Оценката на въздействието е реализирана с модела SIBILA (Simulation of Bulgaria's Investment in Long-term Advance), разработен въз основа на европейската практика за оценка на въздействието на Структурните фондове. За повече информация за модела вж. тук: <http://www.eufunds.bg/bg/page/872>. Представените тук количествени оценки за периода 2007-2014 г. са изготвени съвместно с и официално предоставени от Министерство на финансите, което понастоящем отговаря за прилагането на модела

въздействието, за някои ключови макроикономически индикатори е направено проследяване на ефектите и в периода 2014-2015 г.

Оценката е направена въз основа на официалните данни за разплатените средства по програмата към м. февруари 2015 г., публикувани в ИСУН, които представляват приблизително 75% от предвидените в началото на програмния период средства. Ключовите макроикономически индикатори, за които са проследени ефектите обхващат: реалния БВП по цени от 2005 г. и компонентите му на съвкупното търсене (частно и публично потребление, частни и публични инвестиции, внос и износ), заетост и средна годишна заплата. В допълнение са направени и оценки на нетното въздействие върху заетостта, производството и брутните инвестиции в секторите „Строителство“ и „Услуги“.

Проследяването на ефектите от изпълнението на програмата в рамките на модела СИБИЛА е базирано на структурните зависимости в българската икономика между отделните институционални сектори (реален, финансов, външен и фискален) и икономическите дейности. Основните отправни точки в конструирането на икономиката са свързани с моделиране на съвкупното търсене и предлагане в икономиката, както и поведението на търсенето и предлагането на труд. Съвкупното предлагане в икономиката е проследено с макроикономическа производствена функция, в която са включени базовите производствени фактори, както и ключови по отношение на икономическата политика фактори за икономически растеж, а именно: човешкия капитал, технологичния капитал (свързан с иновационната дейност) и инфраструктурата. Целенасоченото включване на инфраструктурен блок в модела СИБИЛА позволява по-прецизно проследяване на ефектите от изпълнението на специфичните интервенции по ОПРР.

Инфраструктурният блок се явява една от частите на модела, която генерира дългосрочен ендегенен икономически растеж. Поради липсата на официални статистически данни за стойността на инфраструктурата в страната, в СИБИЛА са възприети подходи, които са използвани при изчислението на физическия капитал като производствен фактор, като са използвани статистически данни, които смислово най-много се приближават както до понятието „инфраструктура“, така и до формулираните политики, които са финансирани от европейските фондове, в т.ч. тези по ОПРР. На тази база е направено идентифициране на инфраструктурните инвестиции, чиито ефекти да бъдат проследени в рамките на модела.

Основният статистически показател, който е използван, е бруто образуването на основен капитал по видове активи, предоставен от Евростат.⁹² От шестте вида активи, до дефиницията за инфраструктура се доближава най-много показателят „Други сгради и структури“ (AN.1112). Неговата дефиниция обхваща нежилищни сгради (AN.11121) и друг структури (AN.11122). С оглед на това, че показателят съдържа в себе си цялото строителство извън жилищното, то той обхваща пътната мрежа, канализационната

SIBILA и изготвянето на официалните оценки на въздействието от СКФ. Представените очаквания за въздействието през 2015 г. са изготвени от ЕКОРИС.

⁹² Класификацията може да бъде открита на адрес

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/nama_esms.htm

инфраструктура, индустриалните сгради, обществените сгради (в т.ч. и за развлечение) и т.н. В този смисъл, инфраструктурата в модела има по-широко тълкувание. Това в никакъв случай обаче не променя логиката на моделирането, тъй като всички от гореописаните примери за инфраструктура допринасят за подобряването на производителността в икономиката като водят до икономии от мащаба. Тъй като целта е да се установи влиянието на инвестициите в инфраструктура, които са по линия на европейските фондове (част от които са насочени към развитието на всякакви инфраструктурни обекти, вписващи се в дефиницията на Евростат), направеното допускане и съответното изграждане на приблизителна променлива е легитимно от гледна точка на моделирането.

В емпиричната рамка на модела, стойностите на показателя за инфраструктурата са взети по постоянни цени, като е наложено предположение за 10% годишна амортизация на инфраструктурния капитал.⁹³ В това отношение, допускането означава, че при линейно амортизиране, без поддържащи инвестиции, този капитал би станал напълно неизползваем след 10 години. Съответно началната стойност на инфраструктурния капитал е изчислена чрез разделяне на първата налична стойност на нормата на амортизация. Следващите стойности след началната са изчислени, използвайки метода на постоянна инвентаризация. Във формулата за пресмятане на стойността на инфраструктурата са добавени и разходите за инфраструктура по линия на европейските фондове. На база на тази зависимост се отчита и ефектът от инфраструктурните инвестиции, финансирани от СКФ, по линия на предлагането.

Еластичността на инфраструктурата в макроикономическата производствена функция в случая е идентифицирана с еластичността на публичния капитал (който от своя страна е предимно инфраструктура), съгласно емпиричните изследвания в икономическата литература и установените за други икономически стойности. Това е обусловено от факта, че моделът СИБИЛА е фокусиран преди всичко върху ефекта на публични инвестиции в инфраструктура, финансирани със средства от ЕС. Стойността на еластичността, с която инфраструктурният капитал участва в производствената функция, е определена на 0.3, базирайки се на резултатите от емпирични изследвания за други страни.

Влиянието на ОПРР върху макроикономическото развитие се проявява най-вече по линия на стимулиране развитието на няколко фактора за икономически растеж:

- На първо място, ОПРР е насочена към развитие на инфраструктурата в страната – 93.4% от средствата по програмата могат да бъдат определени като инвестиции в инфраструктура. Инфраструктурните проекти влияят върху икономическото представяне на икономиката както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. От една страна, подобренията в инфраструктурата влияе положително върху настоящите бизнес процеси, включително и поради

⁹³ В други модели за водещите икономии, например е използвана норма на изхабяване 0.15. В модела е използвана малко по-ниска норма, която позволява по-дълъг полезен живот на инфраструктурния капитал. Това е оправдано от една страна от по-ниския интензитет на използване на инфраструктурата, а от друга от липсата на достатъчно инвестиции в нова инфраструктура, което води до принудително по-дългото използване на старата.

директно стимулиране на сектор „Строителство“, който реализира растеж в производството, заетостта и инвестициите, а оттам и индиректно стимулиране и на останалите икономически дейности. От друга страна, ефектите от подобряването на инфраструктурата продължават и в средносрочен и дългосрочен хоризонт, тъй като подобрената инфраструктура подобрява общата конкурентоспособност на страната, намалява трансакционните разходи в икономиката и подобрява достъпа до външните и вътрешните пазари.

- На следващо място, макар и в много по-малка степен ОПРР е насочена в развитието на човешкия капитал в регионите, който също е ключов производствен фактор в макроикономическата производствена функция на икономиката. Приблизително 3.5% от инвестициите по програмата могат да бъдат класифицирани като инвестиции в човешки капитал.
- На трето място, ОПРР влияе положително върху фактора на растежа „технологично равнище“, включващо в себе си предприемачество, управленски умения, научно-изследователска дейност, иновации и т.н. Този фактор влияе върху регионалната икономика в дългосрочен план и е водещ при постигането на по-високи и устойчиви нива на икономически растеж. Близко 3.2% от разходите по програмата представляват инвестиции, насочени към повишаване на така дефинираното технологично равнище.
- На последно място, но не и по важност, въпреки че ОПРР не субсидира директно заетостта и не гарантира автоматично повишаване на броя на заетите лица, то изпълнението на мерките по програмата е свързано със стимулиране на заетостта, особено в някои икономически дейности, като например сектор „Строителство“ и сектор „Услуги“. Това индиректно стимулиране на заетостта води до чувствителни икономически ефекти в краткосрочен план.

Нетно макроикономическо въздействие от изпълнението на политиките по ОПРР

Изпълнението на политиките по ОПРР имат положителната роля за икономическото развитие на страната през програмния период. Статистически значимите ефекти се проявяват обаче едва след 2009 г., когато са в активна фаза голям брой проекти. От една страна, това е резултат от по-високите нива на усвояване на средства по ОПРР в период на икономическа криза, характеризираща се с особено силно негативно отражение върху сектор „Строителство“ и сектор „Услуги“, както и със силно ограничени публични и частни инвестиции. От друга страна, съществена част от средствата по ОПРР са насочени най-вече към подобряване на инфраструктурата, и в по-малка степен към технологичното развитие и човешкия капитал – дългосрочни фактори на икономическия растеж, което рефлектира върху икономиката в средносрочен план, а ефектите са осезаеми поне една-две години след реализиране на инвестициите.

Оценките на нетното въздействие на ОПРР, показват към края на 2014 г. 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). Оцененият принос на програма в реализирания растеж на

БВП възлиза на 10.2% средно за периода 2010-2015 г. Положителният принос на ОПРР от настоящия програмен период ще се запази след приключването на усвояването на средствата, като към края на 2020 г. се очаква нетното въздействие на ОПРР да доведе до реален БВП по-висок с 1.7% в сравнение със сценария, в който няма реализирани инвестиции по линия на програмата.⁹⁴

Натрупаните макроикономически ефекти от изпълнението на ОПРР през програмния период по отношение на ключовите макроикономически индикатори е както следва:

- Към края на 2013 г.⁹⁵, реалният БВП е с 0.8% по-висок спрямо сценария с нулево усвояване по програмата, като се очаква ефектът да е устойчив през следващите две години и към края на 2015 г.⁹⁶ да възлиза на 1.2%;
 - Нетното въздействие от усвояването на средствата по програмата се наблюдават най-вече в секторите „Строителство“ и „Услуги“, като реализираното производство в тях е съответно с 7.7% и 0.2% по-високо отколкото би било без реализирането на ОПРР;
- Към края на 2013 г., частните инвестиции са с 2.5% по-високи в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата, като се очаква ефектът да е устойчив през следващите две години и към края на 2015 г.⁹⁷ да възлиза на 5.0%;
 - Нетното въздействие от усвояването на средствата по програмата се наблюдават най-вече в секторите „Строителство“ и „Услуги“, като реализираните инвестиции в тях са съответно с 10.8% и 1.9% по-високи отколкото биха били без реализирането на ОПРР;
- Към края на 2013 г., правителствените инвестиции са с 15.6% по-големи в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата;
- Към края на 2013 г., частното потребление е с приблизително 0.3% повече в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата;
- Към края на 2013 г., правителственото потребление е с 0.2% по-високо в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата;
- Към края на 2013 г., износът е с 0.2% повече в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата, като се очаква ефектът да е устойчив през следващите две години и към края на 2015 г.⁹⁸ да възлиза на 0.7%;
- Към края на 2013 г., вносът е с 1.7% по-голям в реално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата;
- Към края на 2013 г., броят на заетите е с 0.1% по-висок спрямо сценария с нулево усвояване по програмата.
 - Следва да се отбележи, че същинското усвояване на средствата се осъществява след 2009 г., когато настъпват и негативните ефекти от

⁹⁴ Стратегически доклад на Република България за 2012 г., Министерски съвет.

⁹⁵ Всички представени ефекти за периода 2007-2014 г. са оценени с помощта на модела СИБИЛА с данни към края на м. февруари и предоставени от Министерство на финансите.

⁹⁶ Оценки на ЕКОРИС, март 2015 г.

⁹⁷ Оценки на ЕКОРИС, март 2015 г.

⁹⁸ Оценки на ЕКОРИС, март 2015 г.

икономическа криза върху българската икономика, включващи спад на заетостта и нарастване на броя и нивото на безработните. Самата криза обаче, е предшествана от необичайно за икономическия преход в България оживление и подобрене на пазара на труда. Ето защо, проследяването на акумулирания ефект върху нарастването на заетостта в икономиката е базирано на малко по-широк времеви хоризонт от програмния период. Приносът на ОПРР в растежа на работните места възлиза на приблизително 3.1% за периода 2006-2013 г.⁹⁹

- Нетното въздействие от усвояването на средствата по програмата се наблюдават най-вече в секторите „Строителство“ и „Услуги“, като реализираната заетост в тях е съответно с 8.3% и 0.2% по-висока отколкото би била без реализирането на ОПРР;
- Към края на 2013 г., средната работна заплата в страната е с приблизително 2.0% по-висока в номинално изражение спрямо сценария с нулево усвояване по програмата, като се очаква ефектът да е устойчив през следващите две години и към края на 2015 г. да възлиза на 4.6%.

По отношение на оценените секторни ефекти се наблюдава доминиращо въздействие върху строителството, което е от изключително значение за сектора предвид настъпилата икономическа криза и в значително по-малка степен – върху сектора на услугите. Статистически значими ефекти се наблюдават едва след 2009 г., когато започва и същинското усвояване на средствата по програмата.

Към края на 2010 г. и 2011 г., заетостта и производството в сектора на строителството са с приблизително 3% по-високи в резултат от изпълнението на програмата, а положителното влияние нараства значително през следващите две години. Особено положително въздействие се наблюдава върху направените инвестиции в сектора, като през 2010 г. и 2011 г. те са с приблизително 4% повече отколкото щяха да бъдат без проектите по регионално развитие, а в края на периода нетното въздействие достига до почти 11%.

Логично на съдържанието и обхвата на реализираните интервенции по ОПРР, в значително по-ниска степен се наблюдават и положителни ефекти в сектора на услугите. Благоприятно въздействие е налице върху заетостта, производството и инвестициите, като за 2010 г. се наблюдава отложено инвестиране в сектор „Услуги“, което се компенсира през следващите периоди.

Таблица 43. Нетни ефекти от ОПРР върху секторите „Строителство“ и „Услуги“

Секторни ефекти	2010	2011	2012	2013
Заетост (15-64 г.)				
Сектор "Строителство"	3.060%	3.008%	5.155%	8.271%
Сектор "Услуги"	0.150%	0.195%	0.242%	0.187%
Производство на отраслите				
Сектор "Строителство"	2.880%	2.818%	4.813%	7.677%
Сектор "Услуги"	0.163%	0.202%	0.254%	0.202%

⁹⁹ Оценки на ЕКОРИС, март 2015 г.

Брутни инвестиции в отраслите				
Сектор "Строителство"	3.841%	3.827%	6.614%	10.811%
Сектор "Услуги"	-0.174%	0.491%	1.046%	1.874%

Източник: Оценени ефекти посредством модела СИБИЛА, Министерство на финансите

Що се касае до различните интервенции, реализирани в рамките на ОПРР, специфичните ефекти по отделните приоритетни оси не могат да бъдат директно сравнявани поради три основни причини:

- На първо място, обемът на финансиране по различните приоритетни оси е различен, а той е определящ за големината на ефекта.
- На второ място, отделните приоритетни оси влияят върху различни фактори на икономическия растеж, като инфраструктурата, човешкия капитал, технологичното равнище в икономиката. Подобряването на някои фактори води да осезаеми икономически ефекти в краткосрочен план, докато други фактори въздействат върху икономиката в дългосрочен план.
- На трето място, икономическата теория и практика не идентифицира един единствен значим фактор на икономическия растеж, в който следва да се инвестира с предимство. Напротив, установено е, че всеки един от факторите за икономически растеж (човешки капитал, технологичен капитал, инфраструктура и труд) има своята роля за реализирането на производството в икономиката, а отсъствието на който и да било от тях би довело да невъзможност икономиката да функционира. Ето защо, стимулирането на регионалното развитие трудно би било реализирано посредством инвестирането в един единствен фактор на растежа, а всяка една от формулираните приоритетни оси в ОПРР има своето място и роля в общото стимулиране на регионалното икономическо развитие в България.

В таблицата по-долу са представени ефектите от изпълнението на цялата програма, както и от изпълнението на проектите по отделните приоритетни оси за периода 2007–2013 г.

Таблица 44. Нетни ефекти от ОПРР и приоритетните ѝ оси върху ключови макроикономически индикатори към края на 2013 г.

Макроикономически индикатор	ОПРР - всички приоритетни оси	ОПРР - ПО 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“	ОПРР - ПО 2 „Регионална и местна достъпност“	ОПРР - ПО 3 „Устойчиво развитие на територията“	ОПРР - ПО 4 „Местно развитие и сътрудничество“	ОПРР - ПО 5 „Техническа помощ“
-----------------------------	-------------------------------	--	--	---	--	--------------------------------



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



БВП по цени от 2005 г., млн.лв.	0.8%	0.413%	0.227%	0.053%	0.049%	0.020%
Частно потребление по цени от 2005 г., млн.лв.	0.3%	0.154%	0.048%	0.062%	0.024%	0.039%
Правителствено потребление по цени от 2005 г., млн.лв.	0.2%	0.086%	0.000%	0.057%	0.000%	0.095%
Частни инвестиции по цени от 2005 г., млн.лв.	2.5%	1.382%	0.815%	0.128%	0.167%	0.017%
Правителствени инвестиции по цени от 2005 г., млн.лв.	15.6%	9.271%	2.970%	2.002%	1.391%	0.000%
Износ на стоки и услуги по цени от 2005 г., млн.лв.	0.2%	0.114%	0.055%	0.016%	0.018%	0.010%
Внос на стоки и услуги по цени от 2005 г., млн.лв.	1.7%	0.976%	0.417%	0.171%	0.136%	0.022%
Заетост (15-64 г.)	0.1%	0.038%	-0.017%	0.041%	0.008%	0.037%
Средна годишна работна заплата	2.0%	1.079%	0.569%	0.106%	0.136%	0.046%

Източник: Оценени ефекти посредством модела СИБИЛА, Министерство на финансите

В съответствие с разпределението на разходените средства и характера на заложените мерки по отделните приоритетни оси на ОПРР, най-значими ефекти върху БВП и неговите компоненти настъпват в резултат от изпълнението на мерките по Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ и Приоритетна ос 2 „Регионална и местна достъпност“.

Приносът на първите две оси в нетното въздействие на цялата програма върху реалния БВП в края на програмния период възлиза на 83%, а към края на 2015 г. се очаква акумулираният ефект върху този показател от първата ос да бъде 0.7%, а по втората – 0.3%. Въздействието от двете оси върху потреблението е осезаемо, а приносът им в реализираното въздействие на ОПРР е значителен – 59% по отношение на частното потребление и 36% по отношение на правителственото. Положителното влияние на тези оси върху реализираните инвестиции в икономиката е значително. Нетният ефект на Приоритетна ос 1 върху частните инвестиции към края на 2013 г. възлиза на 1.4% (като се очаква към края на 2015 г. този ефект да достигне до 2.9%), а ефектът върху правителствените инвестиции е 9.3% (т.е. правителствените инвестиции щяха да бъдат над 9% по-ниски, ако нямаше реализирани проекти по устойчиво и интегрирано градско развитие). Нетното влияние на Приоритетна ос 2 върху частните инвестиции към 2013 г. се оценява на 0.8% (като се очаква към края на 2015 г. този ефект да достигне до 1.2%), а въздействието върху правителствените инвестиции възлиза на близо 3.0% (т.е. правителствените инвестиции щяха да са 3% по-ниски, ако нямаше реализирани проекти по регионална и местна достъпност). Тези две оси на програмата имат също и положително, но малко по размер влияние върху вноса и износа в страната.

На следващо място по икономическо значение за постигането на по-високи нива на БВП се нареждат Приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“ и Приоритетна ос 4 „Местно развитие и сътрудничество“. Най-малко осезаеми са ефектите от допълващата приоритетна ос, включваща техническата помощ по програмата, което напълно отговаря на предварителните очаквания предвид подкрепящия характер на включените тук мерки и ограниченото финансиране.

Въпреки че обхвата на мерките по ОП РР не включва активни мерки по заетост и отгук, не предполага директен ефект върху заетостта, изпълнението на програмата има положителен нетен ефект върху пазара на труда. На първо място, програмата осезаемо допринася за краткосрочното нарастване на заетостта, а на второ – влияе положително върху повишаване на номиналните нива на заплащане на труда в краткосрочен и средносрочен хоризонт.

Таблица 45. Нетни ефекти от ОП РР и приоритетните ѝ оси върху заетостта.

Заетост (15-64 г.)	2010	2011	2012	2013
ОП РР - всички приоритетни оси	0.24%	0.20%	0.24%	0.13%
ОП РР - ПО 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“	0.14%	0.09%	0.10%	0.04%
ОП РР - ПО 2 "Регионална и местна достъпност"	0.06%	0.06%	0.04%	-0.02%
ОП РР - ПО 3 „Устойчиво развитие на туризма“	0.01%	0.03%	0.04%	0.04%
ОП РР - ПО 4 „Местно развитие и сътрудничество“	0.02%	0.01%	0.02%	0.01%
ОП РР - ПО 5 "Техническа помощ"	0.01%	0.01%	0.03%	0.04%

Източник: Оценени ефекти посредством модела СИБИЛА, Министерство на финансите

Тъй като механизмът на въздействие върху пазара на труда е базиран на индиректно стимулиране посредством секторните и институционалните зависимости в икономиката, то ефектите върху заетостта в известна степен се проявяват по по-специфичен начин от тези върху БВП и компонентите му.

След стартирането на същинското усвояване на средствата, в края на 2010 г. най-значимият ефект върху заетостта е в резултат на изпълнението на Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ – 0.14%, следвана от Приоритетна ос 2 "Регионална и местна достъпност" – 0.06%, Приоритетна ос 4 „Местно развитие и сътрудничество“ – 0.02%, а на последно място – от приоритетни оси 3 и 5 с ефекти, възлизащи на 0.01%.

През 2011 г. се забелязва запазване на общия нетен ефект от програмата, но има преразпределяне на ролята за заетостта на отделните приоритетни оси:

- Мерките по *интегрирано градско развитие* постепенно намаляват ефекта си върху заетостта и в края на периода тяхното въздействие се изравнява с това на ПО 3 и ПО 5. Мерките по *регионална и местна достъпност* също постепенно намаляват влиянието си върху заетостта, като в последната програмна година се наблюдава слаб негативен ефект в резултат на несъществено изместване на заетите лица по други приоритетни оси на ОП РР и останалите програми, финансирани по СКФ (което също се дължи и на настъпилата динамика при финансовото разпределение на усвоените средства между отделните оси и програми).
- От 2011 г. мерките по *устойчиво развитие на туризма и техническа помощ* се свързват с все по-отчетливо нетно въздействие върху заетостта, достигащо до 0.04% през 2013 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



- Мерките по *местно развитие и сътрудничество* се характеризират с относително постоянен нетен ефект върху заетостта, колебаещ се между 0.01% и 0.02%.
- Нетното въздействие на ОП РР върху средната номинална работна заплата възлиза на близо 2.0% в края на 2013¹⁰⁰

Макроикономическата оценка на нетното въздействие на ОПРР през първия програмнен период ясно показва значими ефекти на реализираните интервенции по програмата върху реалната брутна добавена стойност, заетостта, инвестициите и други важни икономически индикатори на национално и отраслово ниво. Липсата на инвестиции по ОПРР щеше да се отрази осезаемо върху по-ниски стойности на изследваните индикатори. Въпреки че, не е възможно и коректно ОПРР да бъде сравнявана с останалите оперативни програми, тъй като всяка от тях има своите специфики и обем финансиране, може да се твърди, че ОПРР е успешна по отношение постигане на заложените в нея цели за регионално развитие и постигане на социално-икономически напредък. От една страна, този положителен ефект се дължи на жизненоважната роля на тези инвестиции в период на икономическа криза и силно ограничаване на публичните инвестиции. От друга страна, положителният ефект се дължи на едновременното въздействие на различни фактори на растежа в рамките на програмата, което допринася за комплексното подобряване на икономическите условия в страната.

? Какво е въздействието на световната финансова криза върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОПРР?

Въздействието на икономическата криза върху резултатите и въздействието от интервенциите по ОПРР следва да се търси в два аспекта: от една страна, от гледна точка на управлението и изпълнението на програмата, а от друга гледна точка, през призмата на основната цел на ОПРР, а именно „Подобряване на качеството на живот и работната среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие“

Финансовата и икономическа криза в България от 2009 г. насам имаше **силен негативен ефект върху публичните финанси**¹⁰¹, като, от една страна доведе до намаление на приходната част, поради свитата данъчна база, а от друга – доведе до увеличение на някои, основно социални, разходи и обезщетения.

Намалената свобода при използването на публични ресурси също имаше двупосочен ефект: на първо място, тя оказва натиск върху възможността на страната да осигури необходимото национално съфинансиране по европейските програми, както и

¹⁰⁰ Стратегически доклад на Република България за 2012 г., Министерски съвет.

¹⁰¹ Виж напр. Faucheur, Patrick (2014), “Cohesion Policy Facing the Crisis: What Effects for the EU’s Regions?”, Notre Europe Policy Paper 123, Jacques Delors Institute, p. 5.

ликвидния буфер за периода между изплащането на средствата на бенефициентите и тяхното сертифициране от ЕС.

На второ място, тя създаде затруднения за финансиране на проектите от страна на бенефициентите. В случая на ОПРР за голяма част от проектите е предвидено собствено финансиране от бенефициента, като в някои случаи (напр. схеми 1.1-09 и 4.1-03) то е задължително изискуемо. Бенефициентите също са длъжни и да осигурят и буферно финансиране докато не бъдат направени междинните и финални плащания по проекта. Тъй като голяма част от бенефициентите по ОПРР 2007-2013 г. са публични институции, необходимостта от фискална консолидация доведе до значителни ограничения в ресурса на тези ведомства и общини и дори е възможно да е довела до отказа на някои от бенефициентите да изпълняват спечелените от тях проекти.

Следва да се спомене, че в опит да се противодейства на липсата на финансов капацитет за изпълнение на европейски проекти основно у общините, през 2010 г. максималният размер на авансовото плащане към бенефициентите по ОПРР, ОПТ и ОПОС беше увеличен от 20% на 35%. Същевременно бяха предприети и мерки за осигуряване и на алтернативни източници на финансиране, като ЕИБ, ФЛАГ и други. По тази причина можем да твърдим, че ускоряването на плащанията по програмата и увеличението на дела на плащанията в договорените средства по ОПРР през последните години се дължи както на набирането на скорост в изпълнението на ОПРР, така и в осигуряването на адекватно финансиране за изпълнение на проектите по програмата.

Освен през призмата на публичните финанси, ефектът от кризата върху постигнатите резултати и въздействие от интервенциите по ОПРР 2007-2013 г. би могъл да се търси и от гледна точка на степента, в която програмата е допринесла за постигането на общата ѝ цел - подобряване на качеството на живот и работната среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие. Както е посочено в текста на ОПРР, стратегията на програмата е да се повиши конкурентоспособността и привлекателността на регионите и общините и да се намалят различията между и особено в рамките на шестте района на ниво NUTS II. Въпросът за регионалните различия е по-детайлно разгледан в т.2.2.2 на настоящия доклад, а по-долу са представени общи тенденции.

От гледна точка на **междурегионалните различия**, преобладаващото мнение в икономическата литература е, че като цяло в периода след настъпването на кризата сближаването в икономическото развитие на страните от ЕС е продължило, макар и с по-бавни темпове, но междурегионалните различия вътре в отделните страни са се задълбочили¹⁰². Добрински и Хавлик (2014)¹⁰³, например, анализират **конвергенцията между страните от ЕС** в периода преди и след настъпването на кризата. В годините

¹⁰² Marzinotto, Benedicta (2012), “The Growth Effects of EU Cohesion Policy: a Meta-Analysis”, Bruegel Working Paper 2012/14, достъпно на: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/754-the-growth-effects-of-eu-cohesion-policy-a-meta-analysis/>

¹⁰³ Dobrinsky, Rumén & Havlik, Peter (2014), “Economic Convergence and Structural Change: the Role of Transition and EU Accession”, wiiw Research Report 395, July, p. 3.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



преди началото на кризата се наблюдават бързи темпове на конвергенция между държавите в ЕС, изразяващи се в изпреварващо развитие в държавите от групата на новите страни членки на ЕС спрямо държавите от Западна и Северна Европа. За периода от 1995 до 2008 г. новите държави членки отчитат изпреварващ растеж от 1,97 пр.п, който е съвсем близо до общоприетата в икономическата литература норма от 2-3 пр. п. разлика в нивото на растеж на БВП на годишна база между догонващите и развитите страни.

Разликата в темповете на икономическия растеж между ЕС-10 и ЕС-27, обаче, е над 2 пр.п. през периода 2000-2010 г. и едва 0.91 пр.п. между 2008 и 2012 г. От анализа на Добрински и Хавлик (2014) става също така ясно, че не всички държави от групата ЕС-10 демонстрират еднакво високи нива на изпреварващ растеж, въпреки че във всяка от тях увеличението на БВП е по-голямо от средното за ЕС. Новите държави членки с по-ниско ниво на развитие демонстрират по-бърз растеж (напр. Прибалтийските държави), но това наблюдение не важи в пълна степен в случая на България и Румъния. Трябва да се отчете обаче, че тези две страни са се присъединили по-късно към ЕС, което означава, че за по-дълъг период от време са съществували пречки пред свободния приток на външни инвестиции, а също така не са имали достъп до Структурните и Кохезионния фондове (СКФ) на ЕС.

Освен нормата за скоростта на конвергенция, Добрински и Хавлик защитават още една хипотеза, свързана с процеса на сближаване, постановяваща, че последният не е автоматичен. Въпреки че процесът не спира напълно след 2008 г., в условията на неблагоприятна икономическа конюнктура, неговата скорост пада под нормата от 2 п. п. Кризата се отразява не само на ръста на БВП, но и на нивата на заетост. В тази връзка ЕК създава класификация на държавите в ЕС според обхвата на негативните ефекти, измерени чрез размера на свиването на растежа на БВП и на намалението на процента на заетост. На тази основа държавите членки се групират в 4 категории според степента на засегнатост от кризата (вж. фигурата по-долу). Най-успешно се справят с ефектите на рецесията в Полша, Швеция, Германия, Словакия и някои други държави от Централна Европа, където БВП и заетостта са най-слабо засегнати. В другия край на спектъра се намират Прибалтийските държави, заедно с Гърция, Испания и Португалия, където социално-икономическият ефект от рецесията е най-силно изразен. България се намира във втората група според степента на засегнатост, редом с: Италия, Португалия, Унгария, Словения и Дания. Съседна Румъния е в категорията на средно засегнатите държави, тъй като отбелязва значително по-слабо свиване на заетостта.

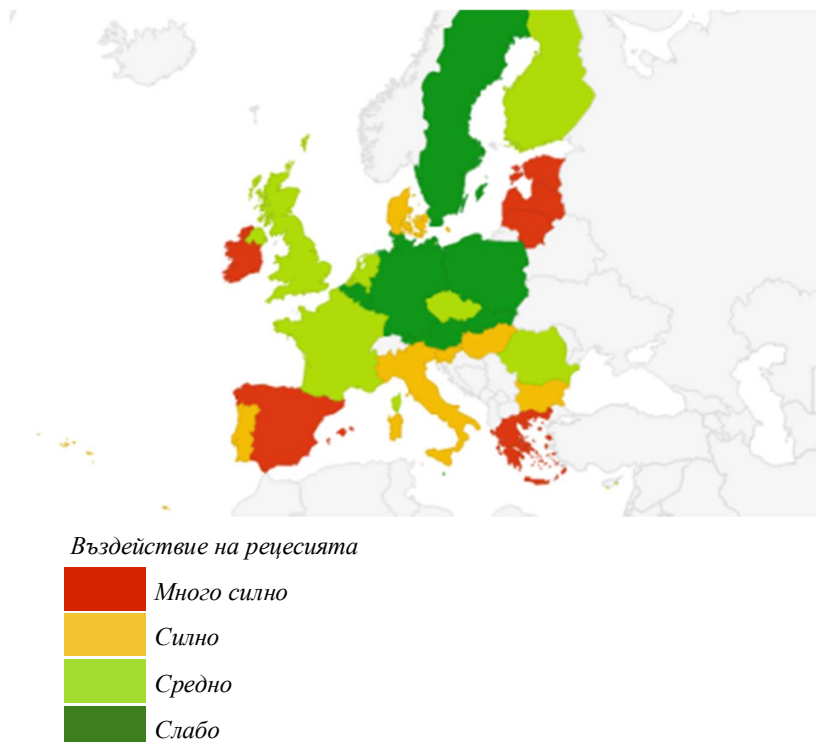


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 8: Степен на въздействие на рецесията



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: European Commission (2013), “The Urban and Regional Dimension of the Crisis”, Eighth progress report on economic, social and territorial cohesion, p. 19.

Освен върху темповете на конвергенция, световната икономическа криза оказва съществено въздействие и върху факторите, определящи сближаването в Евросъюза. Ако преди рецесията изпреварващият растеж в ЕС-10 се е определял от нереализирания потенциал на новотрансформираните икономики, привличащ огромно количество външни инвестиции, то след 2008 г. конвергенцията се дължи до голяма степен и на забавеното или дори отрицателното развитие в по-богатите държави. В своето изследване Колев отбелязва, че по време на кризата броят на най-бедните региони в ЕС намалява със същите темпове, с които и броят на най-богатите¹⁰⁴.

Акцентът върху **диференцираното развитие на регионите в ЕС**, който Колев поставя в своето изследване, е в унисон с споменатото вече изследване на Марциното, който констатира ярък контраст в развитието на столичните региони на изследваните държави спрямо общия растеж в съответната страна-членка, които в 90% от случаите постигат по-висок ръст на БВП от средното за държавата¹⁰⁵. Тенденцията за концентрация на икономическия потенциал на страната в столицата се наблюдава и в

¹⁰⁴ Kolev (2012), pp. 4-5.

¹⁰⁵ European Commission (2013), p. 15.

България, където София е единствената област, която се доближава до средните за ЕС нива на социално-икономическо развитие¹⁰⁶.

Градските региони са друга категория, в която последователно се наблюдават диференцирани модели на развитие. Според доклада на ЕК, градските региони в държави в растеж отчитат по-бързи темпове на растеж от останалите региони в съответната държава, докато градските региони в страни, където ефектите на кризата са по-осезаеми, отбелязват по-бързо намаление на БВП. Същевременно в градските региони като правило се наблюдава по-висока устойчивост на заетостта спрямо негативното влияние на рецесията. В случая на новите страни-членки по-високата заетост води и до подобрене на показателите за намаление на бедността и социалното изключване в тези региони, докато в регионите от Западна и Северна Европа се наблюдава обратната тенденция.

Като обобщение, може да се твърди, че макар и 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. Кризата е повлияла негативно върху всички компоненти на основната цел на ОПРР 2007-2013, а именно:

- *качеството на живот и работната среда* – чрез намалението на заетостта и доходите в страната в резултат на кризата
- *по-добър достъп до основните услуги* – чрез ограничаването на фискалния ресурс за основни услуги като образование, здравеопазване и други.
- *нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие* – чрез свиването на вътрешния и външните пазари и ограничаването на ресурсите за НИРД и иновации.

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.

Средствата по ОПРР 2007-2013 г. се заделят основно за изграждане на публична инфраструктура, но тяхното въздействие може да се очаква през други производствени фактори. Така например, инвестициите в образователна, здравна и културна инфраструктура би следвало да допринесат за подобряването на човешкия капитал в икономиката. Както е показано в частта от настоящия доклад, отнасяща се до оценката на макроикономическите ефекти чрез модела СИБИЛА, ОПРР има значим и положителен принос за развитието на българската икономика както в краткосрочен, така и в дългосрочен план. Икономическата криза е оказала негативно въздействие върху целите на програмата, но ОПРР безспорно е допринесла за подобряването на качеството на живот, достъпността и конкурентоспособността на регионите в България.

¹⁰⁶ Институт за пазарна икономика (2014), „Регионални профили: показатели за развитие“, София, достъпен на: http://www.regionalprofiles.bg/var/docs/Editions/Regional_Profiles_2014.pdf.

?

Кои са идентифицираните други външни фактори, които биха могли да имат влияние (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на интервенциите по ОПРР? Какво е влиянието на тези други външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОПРР?

Освен въздействието на финансовата криза могат да бъдат идентифицирани още няколко външни фактора, които имат влияние върху постигнатите резултати и въздействие.

По отношение на **приоритетна ос 1**, следвайки логиката на интервенция на програмата, индикаторът за въздействие „Намаляване на емисиите на парникови газове“ е пряко обвързан с индикатора за резултат „Икономия на енергия от обновяване на сградите“. Както вече беше посочено в т.1.1., върху тези индикатори въздействие имат конструктивни решения при управлението на сградата (например по-голяма използвана площ, осигуряване на нормативно изисквания температурен комфорт, преминаване към друг вид гориво, използването на помещенията за по-дълъг период и др.). Също така въздействие имат атмосферните температури - при по-ниски средни месечни температури се използва повече енергия за отопление. Въпреки това, в случай, че стойностите на тези индикатори са правилно измерени на базата на енергийни обследвания, тогава влиянието на тези външни фактори е отчетено и постигнатите стойности са пряко обвързани с изпълнението на ОПРР.

Останалите индикатори за резултат по приоритетната ос са обвързани с общи демографски тенденции, които оказват въздействие върху тях: „Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна инфраструктура“; „Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“; „Население, облагодетелствано от обновените сгради (с изключение на образователни и здравни институции)“; и „Допълнително население, облагодетелствано от подобрен градски транспорт“. С цел ограничаването на общите демографски тенденции, могат да бъдат използвани индикатори за капацитет, например капацитет на подкрепената образователната инфраструктура. Специфично въздействие върху реализирането на целевата стойност на индикатора „Деца облагодетелствани от процеса на деинституционализация“ ще има партньорството с УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 г., по която поетапно се разкриват социални услуги.

Ситуацията по **приоритетна ос 2** е различна по отношение на индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове“, тъй като както беше уточнено той не е обвързан пряко с предвидените дейности по оста. Върху индикатори „Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ и „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.)“ въздействие има цялостната социално-икономическа ситуация в страната, както и използваната методология, както беше посочено в настоящия доклад.

Индикаторът „Допълнително население, обхванато от широколентов достъп (основен показател)“ е специфичен случай, тъй като върху него външни фактори са оказали

значително положително въздействие. Заложената стойност за индикатора за резултат е 725 000 души допълнително обхванати от ширококоловозен достъп. По данни на НСИ¹⁰⁷, домакинствата с ширококоловозен достъп през 2013 г. са 1 437 496, спрямо 275 103 през 2006 г., т.е. в периода 2007-2013 г. нарастването е 1 162 393 домакинства. Съгласно преброяването от 2011 г., средният брой членове в едно домакинство е 2,4¹⁰⁸. Съответно нарастването на броя на населението, което е обхванато от ширококоловозен достъп за периода 2007-2013 г. е 2 789 744, което надвишава с над 2 млн. души предвидената стойност в ОПРР 2007-2013 г. На практика, това е изпълнено без подкрепата на ОПРР 2007-2013 г., тъй като проектът "Развитие на високоскоростен ширококоловозен достъп в България посредством изграждането на критична, защитена, сигурна и надеждна обществена ИКТ инфраструктура" все още не е приключил. Съгласно Годишния доклад за изпълнението на ОПРР за 2013 г., проектът предвижда изграждането на оптична инфраструктура с обща дължина от 860 км за високоскоростен достъп, като населението, което ще бъде обхванато е 277 765 души. Тези очаквани резултати надхвърлят очакваната стойност на индикатора за продукт с 360 км, но са под очакваната стойност от 725 000 души допълнително обхванати от ширококоловозен достъп.

По **приоритетна ос 3** са предвидени два индикатора за въздействие: „Нетни годишни приходи от международен туризъм“ и „Заетост на легловата база“. И върху двата индикатора оказват значително въздействие външни фактори. Както е видно от оценката на ефективността междинната стойност и целевата стойност на индикатора „Нетни годишни приходи от международен туризъм“ вече са постигнати и сериозно надхвърлени (вж. Таблица 24. Напредък по индикаторите по ПОЗ). В същото време, прави впечатление фактът, че в периода 2010-2013 г. повишаването на нетните приходи от международен туризъм е едва 92 млн. евро, а първите три приключени проекта по ПОЗ на ОПРР са финализирани едва през 2011 г. С оглед на липсата на приключили проекти по ОПЗ преди 2011 г., на пръв поглед не може да бъде направено заключение, че проектите по ПОЗ имат осезаемо въздействие върху нетните приходи от международен туризъм, тъй като за периода 2007-2013 г. най-големият скок на приходите е в периода 2009-2010. В същото време, по отношение на нетните приходи от международен туризъм, може да се очаква въздействие на дейностите по Операция 3.3, тъй като те включват международен маркетинг на българските туристически дестинации. В тази връзка, следва да се отчете, че:

- В периода 2008-2011 г. е проведен проект „Провеждане на целогодишна рекламна кампания на България по водещи паневропейски телевизионни канали“ (BG161PO001-3.3.01-0007-C0001)

¹⁰⁷

<http://www.nsi.bg/bg/content/2810/%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0-%D1%81-%D1%88%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8A%D0%BF-%D0%B4%D0%BE-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82>

¹⁰⁸ <http://www.nsi.bg/census2011/pagebg2.php?p2=175&sp2=192&SSPP2=194>

- В периода 2008-2012 г. са извършени проекти за подобрения на туристически атракции, както и за рекламни кампании, които би следвало да допринасят за нетните приходи от международен туризъм, напр. проект „Интегрирани рекламни кампании на българския туристически продукт в Германия, Великобритания и Русия“ (BG161PO001-3.3.01-0003-C0001), Изработка и разпространение на рекламno-информационни материали за промоция на България като туристическа дестинация (BG161PO001-3.3.01-0005-C0001), Мултимедиен каталог на туристически обекти и електронен маркетинг на дестинация България (BG161PO001-3.3.01-0006-C0001)
- Освен проектите по Операция 3.1, в периода 2009-2013 г. е изпълнен проект „Разработване на стратегия за бранд „България“ и въвеждане на практика на интегриран и последователен бранд мениджмънт“ (BG161PO001-3.3.01-0010-C0001)

По отношение на проект „Интегрирани рекламни кампании на българския туристически продукт в Германия, Великобритания и Русия“ по-долу са представени динамичните редове на нощувките и броя пренощували в трите страни в периода 2008-2013 г.:

Таблица 46. Брой туристи от таргетиращи пазари

Нощувки (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Германия	25%	23%	21%	20%	19%	16%
Обединено кралство	10%	9%	8%	7%	7%	7%
Русия	13%	13%	16%	17%	19%	20%
Общо	48%	45%	45%	44%	45%	43%
Пренощували (%)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Германия	17%	14%	15%	15%	14%	12%
Обединено кралство	8%	7%	7%	6%	6%	6%
Русия	9%	9%	10%	10%	13%	13%
Общо	35%	31%	31%	31%	33%	32%

Източник: НСИ, Отраслова статистика

Данните за туристите от Германия, Обединено кралство и Русия показват три ясно изразени тенденции:

- Броят на нощувките на туристи от Германия намалява за целия период 2008-2013 г., което показва, че не може да бъде установен ефект от проведената рекламна кампания в тази страна
- Броят на нощувките на туристи от Обединеното кралство, както и на пренощувалите, е сравнително константен, което също поставя под въпрос ефективността на проведената рекламна кампания
- Броят на нощувките и на пренощувалите туристи от Русия бележи ръст в периода 2008-2013 г., което предполага ефективност на проведената рекламна кампания в страната

Стойностите на индикатор „Заетост на легловата база“ също са разгледани при анализа на ефективността, като по-долу те са разширени.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Таблица 47. Заетост на легловата база

Заетост на легл. база	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Промяна 2011-2013
Общо за страната	30%	25%	26%	32%	36%	37%	5
Северозападен район	18%	15%	13%	15%	18%	19%	4
Видин	16%	18%	14%	16%	16%	17%	1
Враца	19%	16%	12%	15%	21%	22%	7
Ловеч	16%	13%	12%	15%	17%	20%	5
Монтана	15%	12%	11%	13%	14%	15%	2
Плевен	28%	18%	17%	20%	25%	22%	2
Северен централен район	18%	13%	11%	16%	18%	17%	1
Велико Търново	16%	11%	10%	14%	16%	16%	2
Габрово	19%	13%	9%	15%	18%	15%	0
Разград	12%	9%	11%	18%	19%	16%	-2
Русе	24%	20%	18%	22%	24%	24%	2
Силистра	22%	14%	14%	14%	17%	14%	0
Североизточен район	37%	31%	33%	42%	46%	47%	5
Варна	39%	32%	34%	40%	44%	46%	6
Добрич	36%	31%	35%	54%	57%	57%	3
Търговище	19%	15%	13%	13%	12%	16%	3
Шумен	11%	8%	8%	13%	16%	16%	3
Югоизточен район	39%	34%	39%	47%	50%	50%	3
Бургас	41%	36%	44%	52%	55%	55%	3
Сливен	12%	10%	8%	10%	11%	13%	3
Стара Загора	29%	22%	22%	21%	26%	24%	3
Ямбол	20%	24%	14%	17%	19%	20%	3
Югозападен район	23%	19%	18%	21%	25%	26%	5
Благоевград	17%	14%	14%	18%	23%	25%	7
Кюстендил	15%	15%	13%	13%	17%	16%	3
Перник	14%	10%	7%	7%	13%	9%	2
София	21%	20%	19%	21%	22%	22%	1
София (столица)	31%	24%	24%	27%	32%	34%	7
Южен централен район	19%	16%	14%	17%	22%	22%	5
Кърджали	15%	14%	14%	13%	15%	18%	5
Пазарджик	25%	20%	17%	22%	28%	31%	9
Пловдив	23%	19%	19%	20%	27%	26%	6
Смолян	14%	11%	10%	13%	15%	16%	3
Хасково	16%	15%	15%	17%	20%	20%	3

Източник: НСИ, Отраслова статистика

Както е видно от тези данни, целевите стойности не са достигнати. В същото време, въздействие върху този индикатор вследствие на мерките по ОПРР 2007-2013 г. може да се търси едва от 2011 г., когато приключват първите проекти по ПОЗ. В такъв случай базовата стойност за 2010 г. е по-ниска от отчетената през 2005/2006 стойност от 35% с 9 процентни пункта. Междинната стойност за 2009 г. е нерелевантна, тъй като дотогава не са приключили проекти по ПОЗ. Ако бъде отчетена по-ниската базова стойност през 2010 г., тогава предвиденото по програмата нарастване с 10 процентни пункта вече е достигнато. Очевидно от данните е, че при тях има сериозна естествена динамика, която не е обвързана с ОПРР. Поради тази причина е на практика невъзможно да се изчисли прякото въздействие на програмата върху заестотта на легловата база.

Индикаторите за резултат „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“ и „Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги“ са с преизпълнени целеви стойности. Първият индикатор също е зависим от естествената динамика в сектор туризъм. Впечатляващият резултат на индикатора на фона на сравнително забавено развитие, измерено чрез индикаторите за въздействие, показва, че външните фактори имат по-малко влияние върху него, т.е. приносът на програмата е по-пряк и положителен. Проведеното социологическо проучване също идентифицира пряк и положителен ефект на ОПРР върху удовлетвореността на посетителите на туристическите атракции.

Приоритетна ос 4 съдържа два индикатора за резултат „Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество“ и „Население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции“. За първия индикатор не могат да бъдат идентифицирани съществени външни фактори, а за втория въздействие имат общите демографски тенденции. С оглед на всеобхватността на индикатора „Население, облагодетелствано от дребномащабни инвестиции“ общите демографски тенденции могат да имат единствено пренебрежимо влияние.

? До каква степен са изпълнени препоръките по отношение на въздействието на ОПРР от средносрочната оценка?

При отговарянето на този въпрос беше отчетен анализът от Средносрочната оценка на ОПРР 2007-2013 г.¹⁰⁹ по отношение на въздействието на програмата. Анализът на въздействието е малък елемент от Средносрочната оценка, тъй като при провеждането ѝ е имало малък брой приключили проекти. Поради тази причина оценителите заключават, че е твърде рано да се правят изводи за въздействието на базата на 81 проекта. Въпреки това оценителният доклад съдържа няколко заключения по отношение на въздействието:

¹⁰⁹ KPMG. Средносрочна оценка на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Окончателен доклад. 28 февруари 2011 г.

- Макар че не са заложили целеви стойности по отношение на индикатора за въздействие на ниво програма „Създадени работни места“, оценителите заключават, че въздействието на ОПРР по отношение на този индикатор е незначително.
- Индикаторът за въздействие „Създадени работни места“ не отразява характера на програмата, тъй като тя не е свързана директно с насърчаване на заетостта и конкурентоспособността.
- Бенефициентите, участвали в проведеното проучване в рамките на Средносрочната оценка¹¹⁰, очакват проектите им да постигнат желаните въздействия.
- Според представители на УО, интервюирани в рамките на Средносрочната оценка, малките интервенции имат малко или ограничено въздействие по отношение на минимизиране на регионалните различия.

На базата на тези заключения е формулирана следната препоръка във връзка с въздействието на програмата: „Следва да се развие по-целенасочен подход за определяне на приоритетните инвестиции, с по-голям акцент върху големи проекти и проекти от стратегическо значение.“¹¹⁰ Тази препоръка е насочена към следващия програмен период и поради тази причина изпълнението ѝ не може да бъде оценено в настоящия доклад за оценка.

Заключенията и препоръките на оценката на въздействието върху околната среда, извършени в рамките на Средносрочната оценка са разгледани в т.П.2.3

2.2.2. Оценка на териториалното въздействие

? Какво е териториалното разпределение на интервенциите по ОПРР и има ли наличие на териториална концентрация на интервенции?

В настоящия раздел е разгледано и анализирано разпределението на инвестициите по ОПРР по мястото им на изпълнение и по брой на проектите в дадена територия, общ размер на инвестициите и интензитет на инвестициите на 1 жител в дадена териториална единица – като общ размер на инвестициите и по интервенции.

Разпределението и анализът на данните са базирани на информация за сключените договори по ОПРР от ИСУН, която обхваща периода от 01.01.2007 г. до 31.12.2014 г.¹¹¹

За анализиране на данните основно са използвани методите на дескриптивната статистика – медиана, средна аритметична, стандартно отклонение, коефициент на

¹¹⁰ Ibid. стр.144

¹¹¹ Поради липса на данни към края на 2014 г., за схема 1.4-01 са използвани данни, получени от УО към октомври 2014 г., за схема 1.4-08, както и за проект BG161PO001-1.1.08-0025-C0001 разпределението на изплатените средства по териториални единици е направено пропорционално на размера на БФП определен за реализация в рамките на съответната териториална единица.

вариация. За онагледяване на разпределенията са използвани карти на териториалните разпределения с данни за текущата стойност на безвъзмездната финансова помощ и/или размера на разплатените средства, макар в интерактивните графики на отделни места за съпоставимост да е посочвана и аналогичната агрегирана информация отнасяща се до размера на инвестициите на база одобрения бюджет и общия бюджет на проектите – вж. Приложение 3.

Броят на жителите, на база на който са изчислявани инвестициите на 1 жител в съответната териториална единица се основава на данни от НСИ за броя на средногодишното население в България през 2013 г.¹¹² Нивата на представяне на териториалното разпределение следват нормативно-установеното деление за статистически и административни цели на райони (NUTS 2), области (NUTS 3) и общини (LAU 1)¹¹³. Анализът е допълнително задълбочен чрез анализ на стратегията на програмата (условно разделяне на територията на страната на столица, 6 големи града, 36 центъра на агломерации, 86 общини в рамките на агломерации и 178 малки общини), както и чрез разглеждане на подкрепата по програмата съобразно полицентричния модел по Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025 г., обхващащ 67 града от 1-во до 4-то йерархично ниво.

Следва да се отбележи, че в отделни случаи инвестициите се изпълняват на териториите на няколко общини, няколко области или дори на териториите на няколко района от ниво NUTS 2 (напр. проекти за рехабилитация на пътища). В някои случаи макар инвестицията да е извършена на територията на една община има отношение към няколко общини, цяла област (напр. болнични заведения), или инвестицията има отражение върху цялата територия на страната (напр. маркетинг и реклама на туризма, проекти изпълнявани от министерства) и е невъзможно да се разпределят към определена териториална единица.

В настоящия раздел са представени общите изводи и разпределения, а допълнителна информация е включена в Приложение 3.

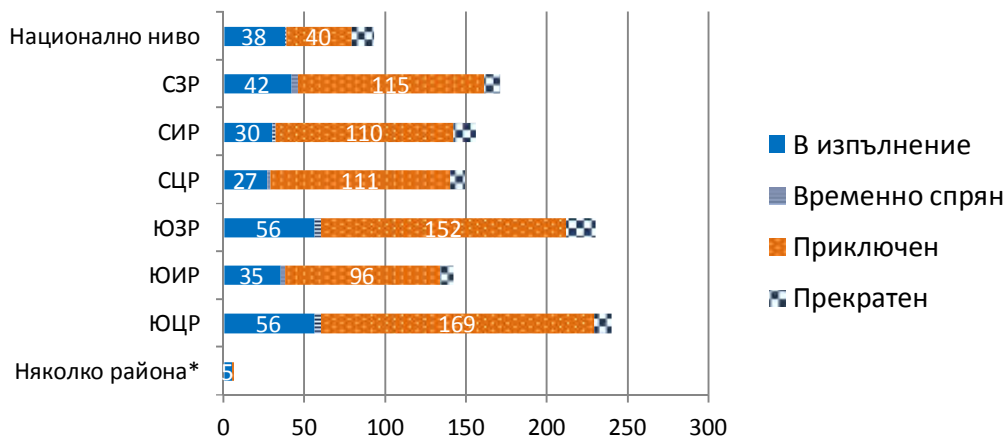
Териториално разпределение на сключените договори за подкрепа

- По програмата са сключени общо 1187 договора за подкрепа, като от тях, към 31.12.2014 г. 794 са приключени, 289 продължават да са в процес на изпълнение, 20 са временно спрени, а 84 са прекратени. Разпределението на сключените договори по програмата, по райони и области, е представено в диаграмите по-долу.

Фигура 9: Разпределението на договорите по области и статус на изпълнение

¹¹² НСИ, [Средногодишно население през 2013 г. по области, общини и местоживееене](#)

¹¹³ Анализът е базиран на установените и съществуващи през по-голямата част от действието на ОПРР общини – общо 264 броя. Създадената на 25.06. 2014 г. община Сърница не е обект на анализ, а е разглеждана като част от община Велинград.

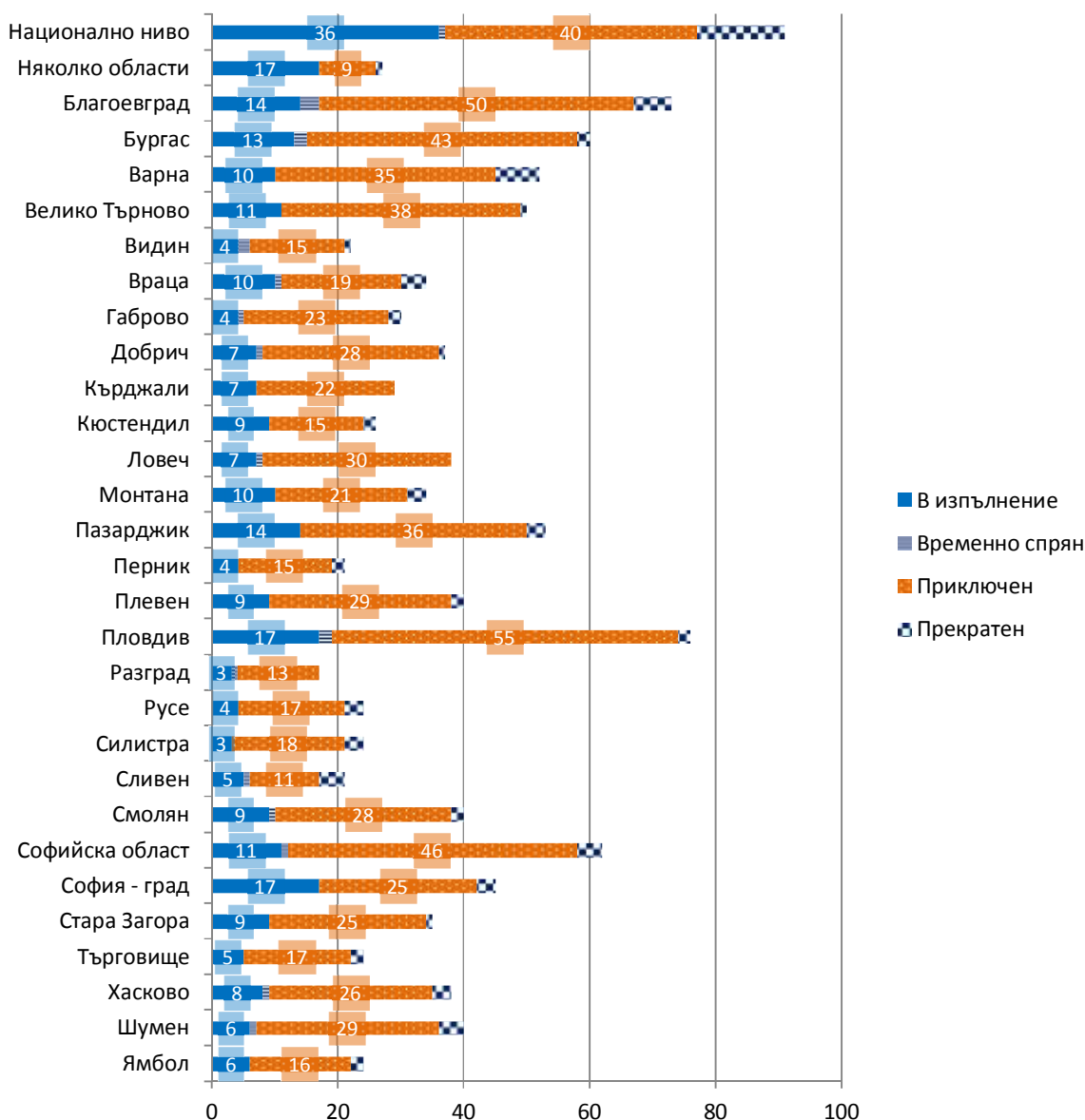


Източник: информация от УО, собствени изчисления

*Под названието “няколко района“ са включени проектите, които се изпълняват на територията на два или повече района от ниво NUTS 2, но не се отнасят до територията на цялата страна (не се изпълняват във всичките 6 района от ниво NUTS 2).

- Разпределението по отношение на видовете проекти по райони е сравнително равномерно, като прави впечатление, че Югозападният и Южният централен район изпъкват сред останалите райони с по-голям брой на изпълнени и изпълнявани договори по програмата. Видно от следната диаграма, за Южния централен район това до голяма степен се дължи на сключените договори в област Пловдив.

Фигура 10: Разпределението на договорите по области и статус на изпълнение



Източник: информация от УО, собствени изчисления

*Под названието „няколко области“ са включени проектите, които се изпълняват на територията на две или повече области, но не се отнасят до територията на цялата страна.

- Средният брой изпълнени / изпълнявани проекти на ниво област е 40 проекта, като най-много се изпълняват на териториите на област Пловдив, Благоевград, Бургас и Софийска област.
- Проекти по ОПРР са изпълнени / се изпълняват на територията на общо 229 от общините в България, като обаче между тях съществуват определени различия: на

територията на 180 общини се изпълняват от един до пет проекта, в 29 – между 5 и 10 проекта и едва в 20 от общините – над 10 проекта. Безспорен лидер по изпълнени проекти / проекти в изпълнение е Столична община – 40 бр.

- Същевременно, на територията на 5 общини (Борово, Брезник, Сухиндол, Хитрино и Чипровци) е изпълняван по един проект, който впоследствие е прекратен, а **на територията на 30 общини въобще не са изпълнявани проекти по ОПРР** (вж. Приложение 5). Като цяло, тези общини не са концентрирани на територията на конкретна област или район от ниво 2, макар в Северозападния и Северния централен район да се наблюдава по-значително натрупване на подобни общини. Неучастващи общини има на територията на 16 области – 20 общини в северна, 15 в южна България.

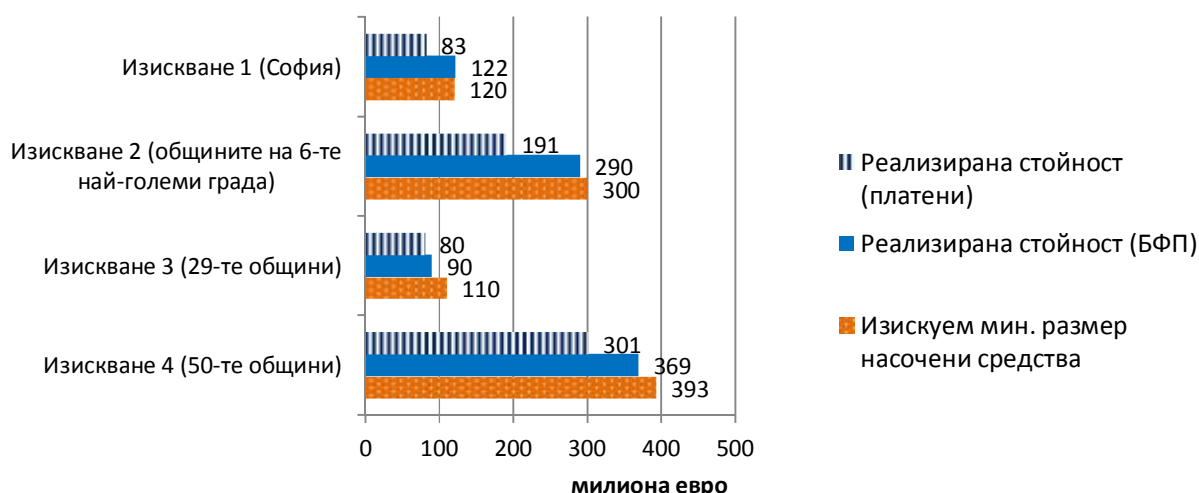
В процентно отношение броят на общините, на чиято територия няма изпълнени проекти представлява 13,3% от всички общини, а общият брой на жителите в тези общини е 249 хил. души или едва 3.4% от населението на страната, т.е. до голяма степен ОПРР 2007-2013 г. покрива цялото население;

Изпълнение стратегията на програмата

Съгласно последното преразглеждане на ОПРР, одобрено от ЕК на 17.08.2012 г., стратегическото фокусиране на оперативната програма трябва да се постигне включително чрез определяне на минимален размер от средствата от бюджета на ПО 1 към градски агломерационните ареали описани в Приложение 3а на програмата – „Териториален обхват на градските агломерационни ареали“¹¹⁴. Към края на 2014 г., на територията на всяка една от 86-те общини, формиращи 36-те агломерационни ареали се изпълняват проекти по ПО 1 на програмата, макар и с доста различен обхват. На графиката по-долу е представено покритието на минималните нива за териториална концентрация, на база представените данни от УО за сключените договори и изпълняваните проекти по приоритетната ос към 31.12.2014 г., за текущата стойност на безвъзмездната финансова помощ (БФП) и разплатените към края на годината средства по проектите.

Фигура 11: Покриване на изискванията за минимална териториална концентрация на ресурси

¹¹⁴ Съгласно индикативното разпределение, трябва да са насочени най-малко (1) 120 млн. евро за столицата София, (2) 300 млн. евро за общините на 6-те най-големи града (Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Плевен, Стара Загора), (3) 110 млн. евро за 29-те общини, попадащи в обхвата на агломерационните ареали на София и 6-те най-големи града и (4) 393 млн. евро за 50-те общини, попадащи в обхвата на 29-те агломерационни ареала на 24-те средноголеми града с население над 30 000 жители, 4-те града с население между 20 000 и 30 000 жители и Панагюрище.



Източник: информация от УО, собствени изчисления

На база на горната графика, могат да се направят следните констатации:

- Община София-град има проекти с размер на БФП малко над 122 млн. евро, с което успява да превиши определения праг от 120 млн. евро;
- Общините на 6-те най-големи града, след София, изпълняват проекти с общ размер на БФП 290 млн. евро или с около 3% по-малко от заложената цел от 300 млн. евро;
- Изискването отнасящо се за 29-те общини, попадащи в обхвата на агломерационните ареали на София и 6-те най-големи града, също за момента не покрива заложената цел от 110 млн. – с около 20 млн. евро или с 18%.
- 50-те общини, попадащи в обхвата на 29-те агломерационни ареала на средноголемите градове (вкл. Панагюрище), на база информацията към края на 2014 г. не покриват прага от 393 млн. евро (като изпълняваните проекти на тяхна територия са с общ размер на текущата стойност на БФП 369 млн. евро);
- По отношение на разплатените средства по програмата, към 31.12.2014 г., нито едно от четирите изисквания все още не е покрито.

Същевременно, следва да се отбележи, че ПО1 на ОПРР включва проекти с обща стойност на БФП над 34 млн. евро, които е трудно или невъзможно да бъдат съотнесени единствено към един агломерационен ареал или община и не са взети предвид при изчисляване на постигнатите стойности. Такива са проект „Енергийно обновяване на българските домове“ на МРР (номер на договор в ИСУН BG161PO001-1.2.01-0001-C0001, текуща стойност на БФП 25,6 млн. евро), Фондът за жилищно обновяване (номер на договор в ИСУН BG161PO001-1.4.01-0002-C0001, бюджет 6,4 млн. евро), както и проекти на Агенцията по заетостта и Агенцията за социално подпомагане, които се изпълняват едновременно на територията на няколко общини (агломерационни ареали). Не са взети предвид и проекти по инициативата JESSICA

(номер на договор в ИСУН BG161PO001-1.4.08-0001-C0001, бюджет 33 млн. евро), които ще бъдат изпълнявани основно през 2015 г.

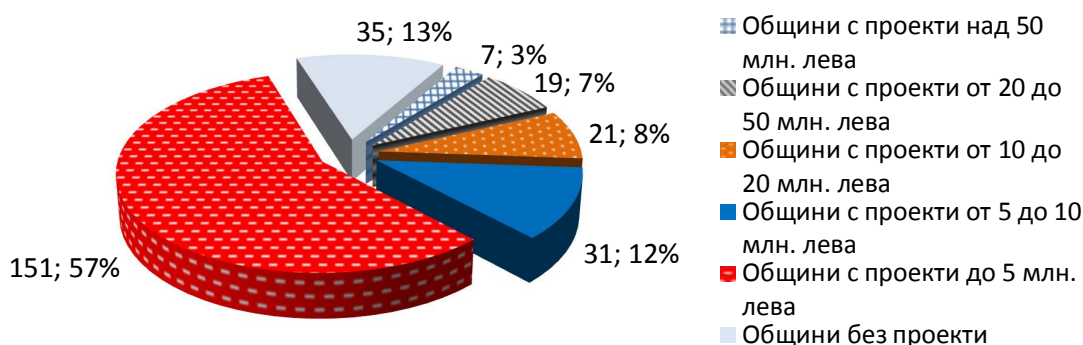
Като бъдат взети предвид горните обстоятелства, може да бъде направен обоснован извод, че заложените минимални прагове на средства, които трябва да бъдат инвестирани в агломерационните ареали в страната, с оглед реализация стратегията на програмата, ще бъдат надхвърлени, макар и в минимална степен.

Териториално разпределение на договорените средства

При съпоставяне на подкрепата по програмата с броя на жителите на ниво област и на район от ниво 2, данните показват, че не се наблюдават големи различия между районите и областите по отношение на получаваната от тях БФП на 1 жител от съответната териториална единица. Разсейването спрямо средната стойност за страната (коефициентът на вариация) на райони от ниво 2 е изключително ниско – 10%, а на ниво област – 27%. Това от своя страна говори за равномерно разпределяне на финансовия ресурс на програмата по територията на цялата страна и липса на отчетлива териториална концентрация в отделни области или райони от ниво 2.

По отношение на концентрацията на подкрепата между общините обаче се наблюдават различия между общините – както по отношение на абсолютния размер на договорените средства по програмата (стойност на БФП), така и по отношение на подкрепата на 1 жител. Областите, в които се наблюдава по-отчетливо концентриране на средства са тези, в които са разположени най-големите градове (общини) в страната – София, Варна, Бургас, Пловдив, Русе, Стара Загора и Плевен. В останалите, разпределението е сравнително хомогенно.

Фигура 12: Разпределение на общините по брой проекти и обща стойност на проектите



Източник: Екорис.

Договорената подкрепа по програмата (БФП) на 1 жител в съответната община, варира значително: средно на един жител в страната (от общините, на чиято територия се изпълняват проекти) се падат по 355 лв. БФП, но в общ. Белоградчик тя е 1509 лв./жител, докато в общ. Елхово – едва 13 лв./жител. Разсейването спрямо средната е значително – 70%.

Същевременно обаче, следва да се отбележи, че картите на териториалното разпределение не показват наличие на определени териториални закономерности – не се наблюдава концентрация на подкрепа в определени области или райони. Поради тази причина би могъл да бъде направен извод, че привличането на средства по програмата зависи до голяма степен от нуждите и капацитета на бенефициентите, както и тяхната активност.

По отношение на териториално разпределение по видове интервенции, общият извод е, че разпределението по интервенциите на територията на страната е сравнително равномерно и не се наблюдава значителна териториална концентрация. Изключения от това са проекти като Северната скоростна тангента и Националният музеен комплекс – проекти, които консумират значителна част от ресурса по съответните типове инвестиции. Съвсем естествено, по отношение на абсолютната сума на договорените средства по повечето видове инвестиции, по-големите общини са лидери, докато по отношение на договорените средства на 1 жител тези с по-малко население излизат напред. Същевременно, следва да се има предвид, че трудно могат да бъдат направени категорични изводи за наличие на териториална концентрация на проекти или средства в определени общини или области. В някои от случаите (напр. проектите със здравна насоченост) броят на проектите не е достатъчно голям, при други броят на проектите изпълнявани едновременно на териториите на 2 или повече общини е значителен. При някои видове проекти, също така, прави впечатление големият брой на общините, които не са участвали по програмата с проекти, което обаче е обусловено от характера на операциите и схемите по програмата – например схемите за културна инфраструктура. При вземане предвид на гореизложените съображения, могат да бъдат направени следните основни констатации:

- Подкрепените проекти за подобряване на образователната инфраструктура са сравнително равномерно разпределени на територията на цялата страна. В общините, където се изпълняват подобни проекти, размерът на договорените средства на 1 жител е също с нормално разпределение – т.е. не се наблюдават значителен брой общини, които да са получили непропорционално голяма подкрепа за образователна инфраструктура спрямо броя на своите жители.
- Проекти, насочени към подобряване на културната инфраструктура, се изпълняват на територията на 46 общини. Разпределението по територията на страната, както и разпределението на средствата, е сравнително равномерно. Изключение прави проектът на Столична община за изграждане на Национален музеен комплекс (проект № BG161PO001-1.1.05-0021-C0001), за който са предвидени 23 от общо договорените 89 млн. лева.
- Проекти за въвеждане на мерки за енергийна ефективност се изпълняват на територията на 113 общини от всички 28 области в страната. Общият размер на договорената подкрепа по програмата за изпълняваните проекти следва сравнително нормално разпределение и не се наблюдават значителни разлики. Разликите стават видими по отношение на стойностите на 1 жител. Стойностите значително варират – от 2 лв./жител в столицата до 440 лв./жител – в община Чавдар. Това обаче основно се дължи на малкия брой на населението в някои общини, а не толкова на размера на изпълняваните от тях проекти.

- Общо са идентифицирани 75 проекта с насоченост към градската среда, които се изпълняват на територията на 51 общини в 27 от 28-те области в страната. Макар и сравнително малко на брой (изпълняват се на територията на под 20% от страната), проектите са сравнително равномерно разпределени. По отношение на абсолютния размер на договорената подкрепа, разпределението е също сравнително равномерно. По отношение на подкрепата на 1 жител от съответната община, започват да се наблюдават по-екстремни отклонения от средната (75 лв./жител) в някои по-малки общини – Добрич (416 лв./1 ж.), Белослав (419 лв./1 ж.) и Гоце Делчев (404 лв./1ж.).
- Проекти за превенция на риска се изпълняват на територията на голяма част от страната – на територията на 143 общини от всички области в страната се изпълняват 144 проекта. Забелязва се концентрация на подкрепата в ЮЗР и ЮЦР (по 39 проекта), докато в СЦР се изпълняват едва 11 проекта с подобна насоченост.
- Проекти за подобряване на пътната инфраструктура се изпълняват на територията на 27 от областите в страната (с изключение на област Сливен). Разпределението на средствата по области е сравнително равномерно, с изключение на проекта на Столична община за изграждане на “Северна скоростна тангента”, който е непропорционално голям в сравнение с останалите изпълнявани проекти. За него е договорена подкрепа в размер на 235 млн. лева или близо 30% от бюджета на инвестициите в пътна инфраструктура.

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. Разпределение на подкрепата е представено в таблицата по-долу.

Таблица 48: Разпределение на договореното финансиране по ОПРР по видове интервенции и ареали

сумите са в млн. лева

Вид интервенция	Аглом. ареал - Столиц а	Аглом. ареали - 6 най- големи града	Аглом. ареали - средно големи градове	Други общини*	Няколко общини**	Общо
Образователна инфраструктура	31	75	79	45	0	230
Енергийна ефективност в образов. инфр.	7	32	55	43	0	137
Социална инфраструктура	1	7	34	1	3	46
Културна инфраструктура	39	21	29	0	0	89
Здравна инфраструктура	49	86	102	37	0	274
Деинституционализация	12	30	50	0	0	92
Градска среда	9	87	264	0	0	360

Превенция на риска	16	44	87	53	1	201
Интегриран градски транспорт	98	305	0	0	0	403
Пътна инфраструктура	272	25	81	6	434	818
Туристическа инфраструктура и маркетинг	29	44	96	47	65	281

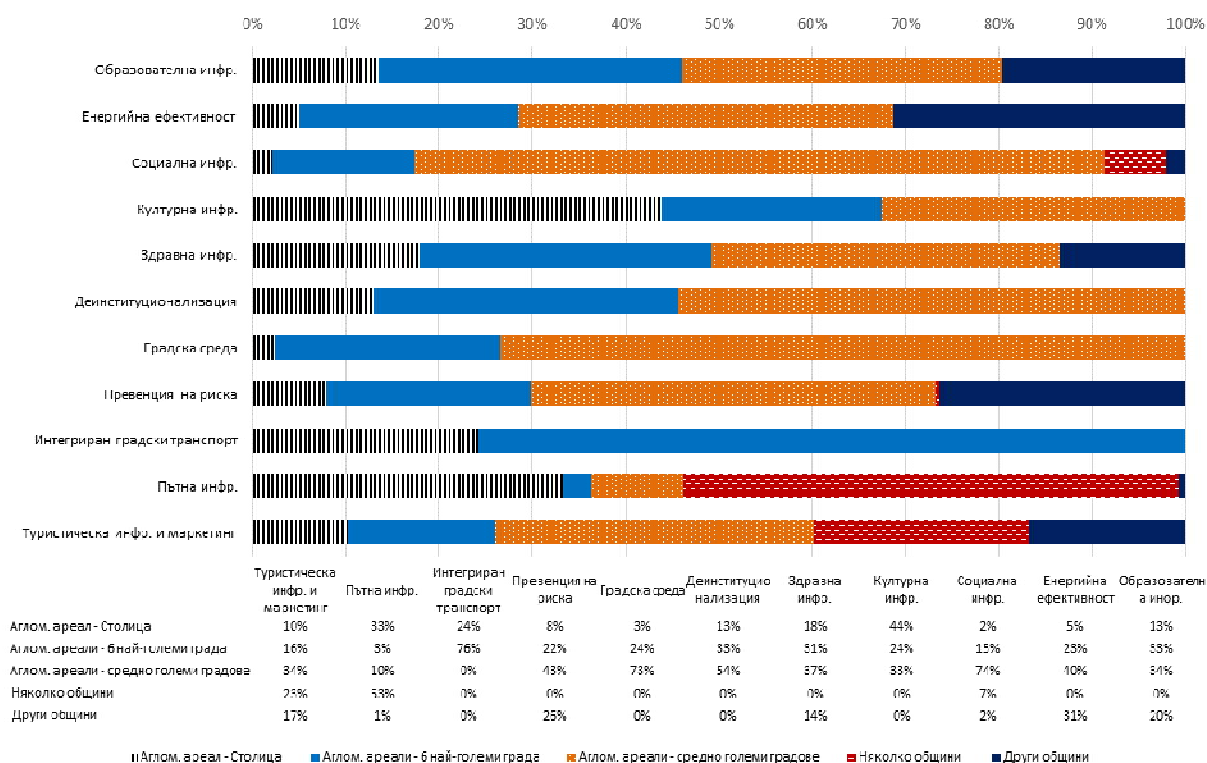
Източник: собствени изчисления (вж. Таблица 6 от електронните приложения)

*С „Други общини“ са обозначени общини, които не попадат в дефинираните агломерационни ареали.

**В колона „Няколко общини“ са включени проекти, които се изпълняват на територията на две или повече общини, попадащи в различни ареали.

С цел тяхното по-ясно представяне данните са изложени в графичен вид, в относителни дялове, на графиката по-долу.

Фигура 13: Разпределение на договореното финансиране по ОПРР по видове интервенции и ареали (в относителни дялове)



Източник: собствени изчисления (вж. Таблица 6 от електронните приложения)

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, очаквано най-голям дял на тези инвестиции е разпределен по проекти между няколко общини. Единственият сравнително неочакван резултат са сравнително големите ресурси (73%), които са отделени за градска среда в средноголемите градове. От гледна точка на ефикасността на тези интервенции, би следвало да се очаква, че те ще се концентрират в големите градски центрове, тъй като по този начин резултатите могат да достигнат до по-голям брой хора. Въпросът е разгледан допълнително по-долу.

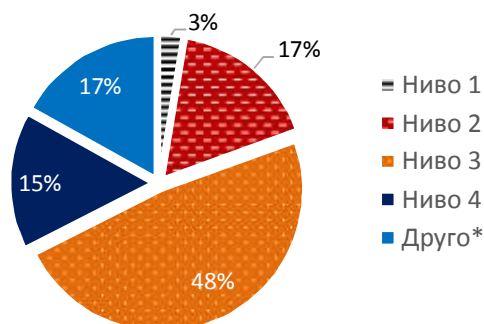
Териториално разпределение на интервенциите съгласно възприетия модел за умерен полицентризъм

Съгласно Националната концепция за пространствено развитие (2013-2025), моделът „умерен полицентризъм“ е избраният модел на урбанистично развитие за следващите 10 години. В него е включен и списък на градове – конкретни бенефициенти по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ на Оперативната програма „Региони в растеж“ за периода 2014-2020 г. Градовете в списъка – общо 67 на брой са групирани на 4 нива.¹¹⁵ Като преход към следващата оперативна програма за регионално развитие (за периода 2014 – 2020 г.), интервенциите за образователна, социална и културна инфраструктура и енергийна ефективност по ОПРР бяха разгледани и през призмата на възприетото разпределение за периода 2014-2020 г. С оглед обективност на анализа са разгледани интервенциите (1) попадащи изключително в населени места и (2) имащи сравнително голям брой проекти или обекти. В рамките на програмата има и други видове интервенции със сравнително голям брой проекти (превенция на риска, туристическа инфраструктура и маркетинг), но поради обстоятелството, че те не винаги се извършват на територията на населени места, както и поради разнообразния характер на проектите, същите не са включени в настоящия анализ.

По отношение на броя на проектите, насочени към подобряване на градската среда, 68% от всички изпълнявани проекти (общо 77 проекта) се изпълняват в градове, попадащи в нива от 1 до 3, което говори за концентрирана подкрепа по ОПРР в градовете, явяващи се основни опорни пунктове на избрания модел за пространствено развитие.

¹¹⁵ Национална концепция за пространствено развитие (за периода 2013 – 2025), стр. 157.

Фигура 14: Разпределение на подпомогнатите проекти, насочени към подобряване на градската среда

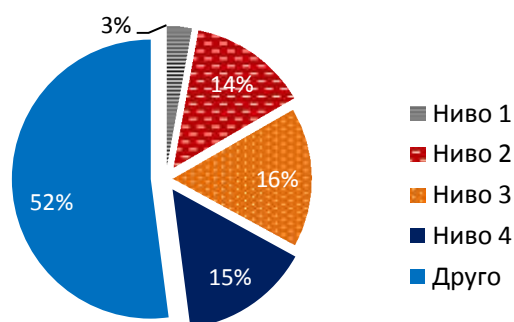


Графика: Екорис; Източник: МРРБ (вж. Таблица 7 от Приложение 1)

*С „Друго“ в настоящата и следващите графики са обозначени обекти, непопадащи в обхвата на нито едно от четирите нива, обособени в Национална концепция за пространствено развитие.

По отношение на инвестиции в образователната инфраструктура, в настоящия програмен период са реновирани или ремонтирани 419 сгради. Видно от представената по-долу графика, обектите в столицата са минимален брой (12 бр. 3%), докато обектите от нива 2, 3 и 4 са със сравнително сходен брой подпомогнати обекти. Най-много обекти са подкрепени в малки населени места – това са предимно основни училища или целодневни детски градини.

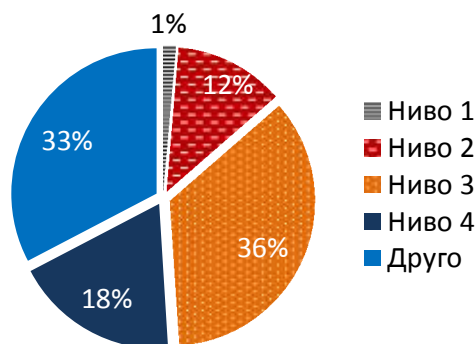
Фигура 15: Разпределение на подпомогнатите обекти от образователната инфраструктура по йерархично ниво



Графика: Екорис; Източник: МРРБ (вж. Таблица 7 от Приложение 1)

Подпомогнатите обекти на социалната инфраструктура са общо 147. Разпределението е сравнително сходно спрямо това на обектите от образователната инфраструктура, като разликата е, че за сметка на малки градове и села е повишен делът на градовете от ниво 3.

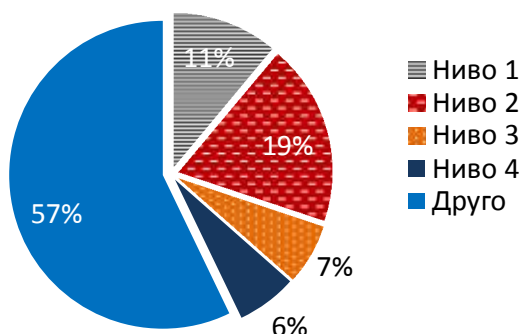
Фигура 16: Разпределение на подпомогнатите обекти от социалната инфраструктура по йерархично ниво



Графика: Екорис; Източник: МРРБ (вж. Таблица 7 от Приложение 1)

Обектите с културна насоченост са значително по-малко – общо 63 броя. Видно от представената графика по-долу, при тях делът на градове от ниво 1 и ниво 2 е значително по-голям за сметка на тези от нива 3 и 4.

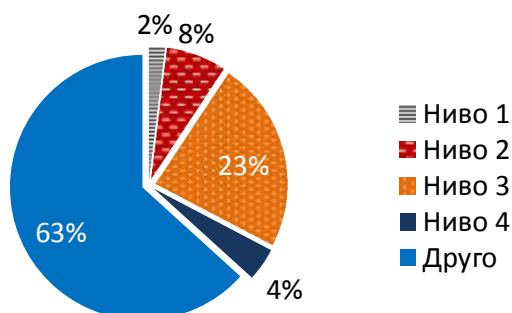
Фигура 17: Разпределение на подпомогнатите обекти от културната инфраструктура по йерархично ниво



Графика: Екорис; Източник: МРРБ (вж. Таблица 7 от Приложение 1)

По отношение на разпределението на подпомогнатите обекти от схеми за повишаване на енергийната ефективност отново най-голям дял имат учебни заведения от най-малките населени места – от 419 подпомогнати обекта, 265 са в малки градове или села. Обект на подкрепа са преди всичко целодневни детски градини и основни училища.

Фигура 18: Разпределение на подпомогнатите обекти от схеми за енергийна ефективност в образователната инфраструктура по йерархично ниво



Графика: Екорис; Източник: МРРБ (вж. Таблица 7 от Приложение 1)

Видно от представените по-горе фигури, в настоящия програмен период подкрепата по програмата има различни фокуси. Голяма част от подпомаганите обекти на културната, образователната и социалната инфраструктура по програмата са на територията на малки населени места (над 50%), докато на градове от нива 2 и 3 (на които се залагат да се превърнат в притегателен център, балансиращ столицата) се падат малко по-малко от 30%. От друга страна, подкрепата насочена към подобряване на градската среда е концентрирана именно в тези градове.

Може да се направи извод, че ОПРР не е напълно в съответствие с логиката на концепцията за пространствено развитие, но пред нея не е била поставена подобна цел. С оглед на това, че редица по-малки градове вече са получили подкрепа и са реализирали основни капиталови инвестиции в периода 2007-2013 г. (поле „Друго“ в таблиците по-горе), може да се направи извод, че вниманието през програмен период 2014 – 2020 ще може допълнително да бъде фокусирано върху градовете от нива 1-4 съгласно Националната концепция за пространствено развитие.

Ефикасност на интервенциите на териториално ниво

Ефикасността на интервенциите на териториално ниво е анализирана въз основа на оценените разходи на единица продукт/резултат (РЕПР) по индикатори и типове интервенции, които са групирани по области и райони от ниво 2. С цел осигуряване на съпоставимост на РЕПР по интервенции, те са центрирани и стандартизирани, т.е. от тях е извадена средната стойност и са разделени на стандартното отклонение по индикатори и интервенции. По този начин са получени стойности на РЕПР, които са прескалярани така, че средната им стойност да е 0, а стандартното им отклонение да е 1, независимо от индикатора и типа интервенция. Нормирани по този начин, РЕПР позволяват да бъдат осреднени по области и райони от ниво 2.

На графиката по-долу е представена средната ефикасност по области, като по-ниските стойности представляват по-малките РЕПР или по-висока ефикасност. От фигурата е видно, че ефикасността по области варира в относително тесни граници. Тя е най-ниска за област Хасково (Нормиран РЕПР=0.52), Габрово (Нормиран РЕПР=0.41) и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Велико Търново (Нормиран РЕПР=0.35) и най-висока в Плевен (Нормиран РЕПР=-0.29), Разград (Нормиран РЕПР=-0.26) и Благоевград (Нормиран РЕПР=-0.23).

Фигура 19: Ефикасност на средствата по ОПРР, по области



Източник: собствени изчисления (вж. Таблица 6 от електронните приложения)

На по-високо ниво на агрегация, по райони от ниво 2, усвояването на средствата по ОПРР 2007-2013 г. във всички райони е било относително ефикасно, като единствено в Североизточен район се наблюдава значително по-ниска ефикасност. В него нормираните РЕПР са над единица, докато във всички останали райони те са малко под нула.

По отношение на ефикасността на отделните типове интервенции, сме разгледали изчислените РЕПР в образователната инфраструктура и по проектите, свързани с подобряване на градската среда. Останалите типове интервенции, за които са изчислявани РЕПР не са подходящи за анализ по една от следните три причини: изпълняват се на територията на неголям брой общини (например интегриран градски транспорт), няма достатъчно завършени проекти за типа интервенция или самостоятелното разглеждане на ефикасността на интервенциите на ниво териториална единица не е удачно (напр. пътни проекти).

По отношение на ефикасността на разгледаните интервенции, за които има налична достатъчна информация на ниво община, могат да бъдат направени следните констатации и изводи:

- Докато средната ефикасност, изчислена въз основа на данни за всички индикатори и интервенции варира в относително тесни граници, при избраните два типа интервенции, образователна инфраструктура и градска среда, вариацията по области е относително голяма.

- При интервенциите в образователна инфраструктура се наблюдава по-висока ефикасност в по-големите градове и при ВУЗ-овете в сравнение с малките градове и училищата. Тази разлика се дължи най-вече на повечето възможности за реализиране на икономии от мащаба при по-големите проекти с повече потенциални крайни бенефициенти.
- По отношение на средствата вложени в градска среда, общините, на чиято територия са разположени най-големите градове в страната като цяло са по-ефикасни. Това е логично от гледна точка на това, че до реконструираният градски обекти имат достъп по-голям брой хора. Съответно, от гледна точка на ефикасността, може да бъде отправена препоръка инвестициите в градска среда през следващия програмен период да бъдат насочени предимно към големите градове.

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

? **Какво е въздействието на интервенциите върху намаляването на регионалните различия в България и спрямо средното за ЕС?**

Какво е въздействието и приноса на интервенциите по ОПРР спрямо регионалната конкурентоспособност и устойчивото развитие?

Настоящият раздел представя преглед на различията между регионите и ролята на интервенциите по ОПРР, като започва от ниво държава и достига до ниво област.

Двата оценъчни въпроса се разглеждат паралелно, тъй като в контекста на настоящата оценка засягат припокриващи се тематични области. Според общата дефиниция за конкурентоспособност, която възприемаме в доклада, това понятие се отнася до способността на дадена териториална единица да предложи устойчива и привлекателна среда, в която гражданите и бизнеса да се развиват. С други думи, става въпрос за качеството на социално-икономическите условия и тяхната устойчивост. В засегнатите изследвания на глобалната, европейската и регионалната (за България) конкурентоспособност се използва сходно схващане и се правят класации според определен брой показатели на социално-икономическото състояние на съответните териториални единици. В същото време, в рамките на настоящия доклад анализираме регионалните различия в България и в ЕС също през призмата на показателите за социално-икономическото състояние. В този смисъл може да се заключи, че двата въпроса се свеждат по своята същност до една и съща тема, която се отнася до сравнителния анализ на социално-икономическото състояние на определени териториални единици (държави, райони от ниво 2 и области). Освен по смислов, нашите отговори на двата въпроса се припокриват и по териториален обхват, тъй като прилагаме метода на многопластовия сравнителен анализ и в двата случая.

Конкурентоспособност – ниво държава

Съществуват голям брой научни изследвания, посветени на сравнителния анализ на конкурентоспособността¹¹⁶ на икономическите региони по света. Нивото на анализ се различава, като някои представят глобална картина на световната икономика, а други са концентрирани върху идентифицирането на регионални и местни различия. Едно от ключовите изследвания от първия тип е периодичният доклад на Световния икономически форум (СИФ), който прилага иновативен подход, въвеждайки индекс на глобалната конкурентоспособност. Изследването предлага световна класация според резултатите по този индекс. Последният доклад¹¹⁷, изготвен през 2014 г., включва 144 държави и представлява най-обстойната оценка от своя род. В рамките на този доклад България е класирана на 54-то място по ниво на конкурентоспособност на икономиката в световен мащаб с резултати, близки до средните за клъстера от държави, към които е групирана – нововъзникваща и развиваща се Европа (Emerging and Developing Europe). Най-добре класиралата се държава членка на ЕС за 2014 г. е Финландия (4-то), а тази с най-слаби резултати е Гърция (81-во място).

Класацията е изградена въз основа на събраните данни по 119 показателя, разпределени по групи в общо 12 стълба¹¹⁸. България показва най-добри показатели в рамките на стълбовете „Макроикономическа среда“ (36-то място) и „Технологична готовност“ (41-во място). Доброто позициониране в първия случай се дължи главно на строгата фискална дисциплина в разглеждания период и особено на ниското ниво на външна задлъжнялост (15-то място), а във втория – на доброто покритие на мобилните мрежи и сравнително широкия достъп до интернет, включително и високата скорост на свързване. Най-слаби резултати България показва в областта на „Институции“ (112-то място), „Иновации“ (105-то място) и „Сложност на бизнеса“ (105-то място). Ключовите фактори, обясняващи незадоволителното положение в първия случай, са свързани най-вече с докладваната зависимост на политическите решения (134-то място) и на съдебната система (126-то място), а също така и на непрозрачността в определянето на публичните политики (124-то място). По отношение на иновациите и сложността на бизнеса, недостатъчни се оказват постиженията в областта на развитието на клъстери (129-то място) и на взаимодействието между университетите и индустрията в научната и развойна дейност (113-то място).

¹¹⁶ Конкурентоспособност тук се разбира най-общо като способността на дадена териториална единица да предложи устойчива и привлекателна среда, в която гражданите и бизнеса да се развиват.

Дефиницията е заимствана от: Annoni P. and Dijkstra L., Joint Research Centre (2013), EU Regional Competitiveness Index, достъпен на:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf

¹¹⁷ Schwab, Klaus, World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report 2014-2015 (Full Data Edition), достъпен на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

¹¹⁸ Стълбовете са: „Институции“, „Инфраструктура“, „Макроикономическа среда“, „Здраве и основно образование“, „Висше образование и обучения“, „Ефикасност на стоковия пазар“, „Ефикасност на трудовия пазар“, „Развитие на финансовия пазар“, „Технологична готовност“, „Размер на пазара“, „Сложност на бизнеса“, „Иновации“.

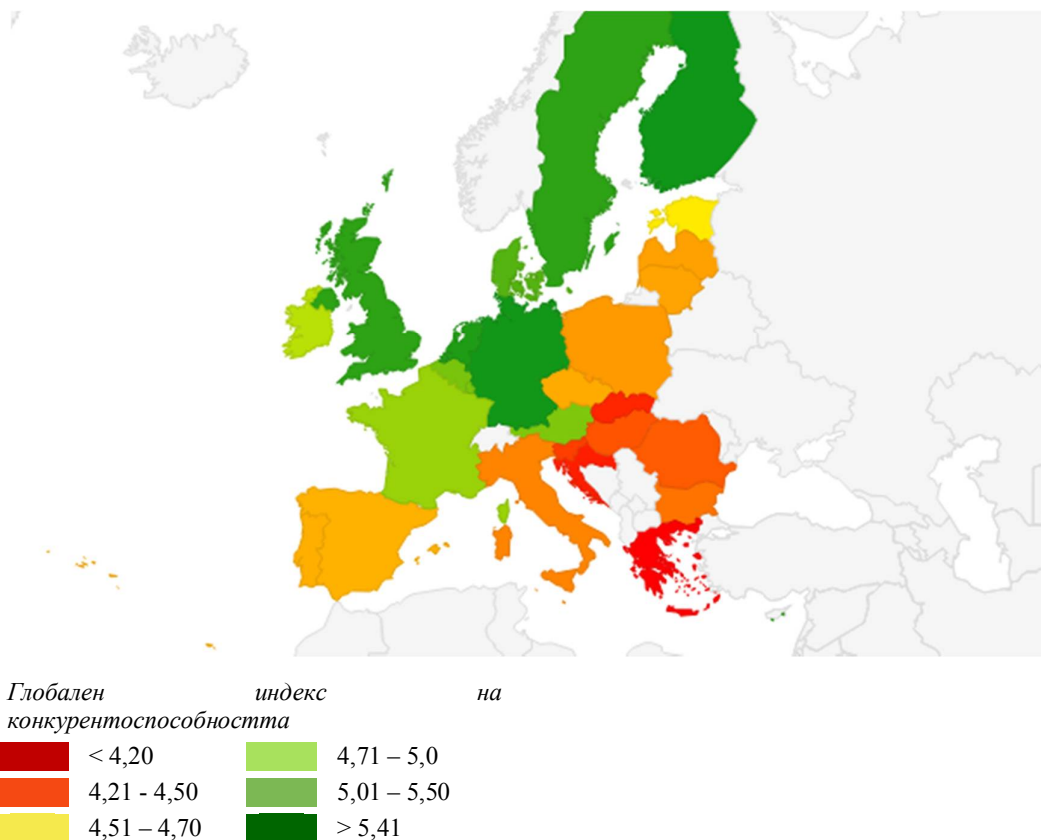


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 20: Класиране в рамките на ЕС по глобалния индекс на конкурентоспособността (за 2014 г.)



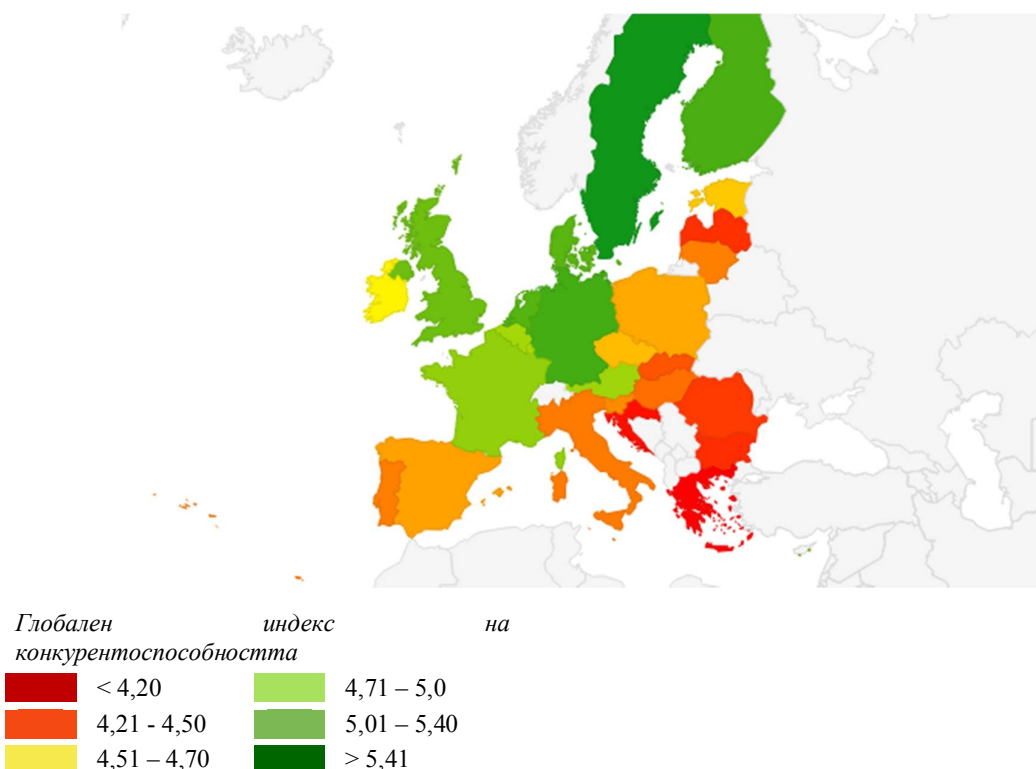
Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Schwab, Klaus, World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report 2014-2015 (Full Data Edition), достъпен на:
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

Представената по-горе карта дава ясна представа за относителната позиция на България спрямо останалите държави членки на ЕС според нивата на конкурентоспособност за 2014 г. Зеленият цвят е показател за високи нива на конкурентоспособност, докато червеният – за ниски. Най-силни резултати получават Финландия, Холандия и Германия, а най-слаби – Гърция, Хърватия и Словакия. Страната ни се доближава до средните стойности за ЕС (Естония, Португалия и Испания), но не ги достига, въпреки че се нарежда пред държави като Кипър, Унгария и Румъния.

За да може да се събере контекстуална информация за въздействието на интервенциите по ОПРР върху нивата на конкурентоспособност на българската икономика, е необходимо да се направи съпоставка между последните резултати и тези от началния етап на реализация на програмата. С тази цел са разгледани и заключенията от доклада

на СИФ за 2010 г.¹¹⁹ Резултатите на България за 2010 г. по отношение на нивата на конкурентоспособност са далеч по-слаби от тези за 2014 г. (вж. Фигура 9). Страната ни е била наредена на 71-во място за разлика от 54-тото място 4 години по-късно, което представлява скок от 17 позиции в световен мащаб. По-бързо изкачване в класацията за държава членка на ЕС се наблюдава единствено в случая на Латвия, която прескача 28 позиции за същия период. За сравнение, точно половината от държавите членки на ЕС или губят позиции в класирането, или не успяват да подобрят класирането си. Според резултатите от доклада за 2010 г. България е значително по-далеч от средните нива на конкурентоспособност в ЕС, като дори влиза в групата на трите държави с най-слаби показатели заедно с Гърция и Хърватия (която по същото време все още не е страна член на Съюза).

Фигура 21: Класиране в рамките на ЕС по глобалния индекс на конкурентоспособността (за 2010 г.)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Schwab, Klaus, World Economic Forum (2010), The Global Competitiveness Report (2010-2011), достъпен на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

Причината за значителната промяна в относителната позиция на България между 2010 и 2014 г. може да бъде открита посредством преглед на индексите по отделните стълбове, съставляващи композитния индекс на конкурентоспособност. Като цяло, се

¹¹⁹ Schwab, Klaus, World Economic Forum (2010), The Global Competitiveness Report (2010-2011), достъпен на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

отчита цялостно подобрене в резултатите за отделните групи от критерии (вж. таблицата по-долу). Единствено в сферата на ефикасността на трудовия пазар е получена по-ниска оценка за 2014 г. в сравнение с 2010 г., а по отношение на стълбовете „Институции“ и „Иновации“ се наблюдава запазване на статуквото. Важно е да се отбележи, че последните два стълба са и тези, по които устойчиво се задържат най-ниски оценки, съответно 3,3 и 2,9. Най-добри показатели и в двата доклада са отчетени в областта на здравето и основното образование. Сферите, в които е постигнато най-голямо подобрене за разглеждания период, са „Технологична готовност“ и „Инфраструктура“, където разликите са съответно 0,7 и 0,5. Стълбът показатели „Инфраструктура“ е ключов по отношение на настоящия доклад, тъй като интервенциите по ОПРР пряко засягат част от отчитаните стойности, включващи: качество на цялостната инфраструктура и качество на пътищата. Както е видно от таблица по-долу оценката за качеството на пътната инфраструктура¹²⁰ се повишава с единица в рамките на 4 години, като принос за това може да се търси и в инвестициите в пътна инфраструктура по ОПРР 2007-2013 г.

Интервенциите по ОПРР имат непряко отношение към показателите, отчитани в рамките на останалите стълбове, т.е. приносът на програмата върху общото ниво на конкурентоспособност на българската икономика може да бъде разгледан най-точно чрез промените в резултатите по стълб „Инфраструктура“.

Таблица 49: Изменение в индекса на конкурентоспособност на България (2010-2014 г.)

Стълб	2010	2014	Разлика
Институции	3,3	3,3	+ 0,0
Инфраструктура, вкл. пътна инфраструктура	3,6 2,1	4,1 3,1	+ 0,5 + 1
Макроикономическа среда	5,0	5,4	+ 0,4
Здраве и основно образование	5,8	6,0	+ 0,2
Висше образование и обучения	4,1	4,5	+ 0,4
Ефикасност на стоковия пазар	4,0	4,4	+ 0,4
Ефикасност на трудовия пазар	4,5	4,2	- 0,3
Развитие на финансовия пазар	4,0	4,2	+ 0,2
Технологична готовност	4,0	4,7	+ 0,7
Размер на пазара	3,8	3,9	+ 0,1
Сложност на бизнеса	3,5	3,6	+ 0,1
Иновации	2,9	2,9	+ 0,0

¹²⁰ На базата на годишно проучване сред бизнеса. Методологията е представена в Доклада на СИФ.

Източник: Schwab, Klaus, *World Economic Forum (2010), The Global Competitiveness Report (2010-2011)*, достъпен на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf
Schwab, Klaus, *World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report 2014-2015 (Full Data Edition)*, достъпен на: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

Общият преглед, предложен в докладите на СИФ, дава ясна представа за цялостното ниво на конкурентоспособност на българската икономика в сравнителна перспектива (на фона на световната икономика). Това ниво на анализ обаче, не позволява да бъдат направени изводи по отношение на регионалното развитие в България и на конкурентоспособността на отделните региони. В този смисъл, няма как да бъде направена и оценка за нивото на регионалните различия в страната, нито пък съпоставка спрямо средните нива за ЕС, каквито са ключовите въпроси в случая. За тази цел настоящият преглед ще се прехвърли върху друго изследване на конкурентоспособността, което в много аспекти е сходно с разгледаните доклади на СИФ, но се различава по това, че е фокусирано върху територията на ЕС и възприема по-ниско ниво на анализ – район от ниво 2 (NUTS 2).

Конкурентоспособност – ниво район от район 2

Публикацията на Съвместния изследователски център (СИЦ) на ЕК е посветена на адаптирането на индекс на конкурентоспособността към изследването на регионалните различия в ЕС¹²¹. Подобно на доклада на СИФ и в това изследване е направена класация на регионите според изчислените резултати по набор от социално-икономически показатели. Целта на изследването е да се подобри разбирането за териториалната конкурентоспособност на регионално ниво като се представят силните и слабите страни на всички региони в ЕС. По този начин се идентифицират факторите, които ограничават развитието на даден регион и се позволява вземането на информирани решения относно характера на социално-икономическите мерки, които да се приложат на място.

Композитният индекс, показващ нивото на конкурентоспособност на съответния регион, представлява функция на получените резултати по показатели, групирани в 11 стълба¹²². В рамките на това изследване стълбът „Инфраструктура“ е най-пряко обвързан с интервенциите по ОПРР, какъвто е случаят и при публикацията на СИФ. Трябва да се отбележи обаче, че в доклада на СИЦ се използват други показатели за определяне на оценката в сферата на инфраструктурата: потенциален достъп до магистрали, потенциален достъп до железопътен транспорт и брой пътнически полети.

Според резултатите от изследването шестте български региона на NUTS 2 равнище показват много ниски нива на конкурентоспособност за 2013 г. Регионът с най-нисък

¹²¹ Annoni P. and Dijkstra L., Joint Research Centre (2013), EU Regional Competitiveness Index, достъпен на: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf

¹²² Стълбовете в това изследване наподобяват, но не повтарят, класификацията на СИФ: „Институции“, „Макроикономическа стабилност“, „Инфраструктура“, „Здраве“, „Основно образование“, „Висше образование и учене през целия живот“, „Ефикасност на трудовия пазар“, „Размер на пазара“, „Технологична готовност“, „Сложност на бизнеса“, „Иновация“.

индекс на конкурентоспособност в целия Европейски съюз е Северозападният район, а в 20-те най-слабо представящи се региона присъстват общо 5 от българските райони от ниво 2. Единствено Югозападният район не е включен в групата на регионите с най-ниско ниво на конкурентоспособност, но въпреки това и неговият резултат остава далеч от средните стойности за ЕС. Най-ниски стойности са получени от българските райони по показателите от стълба „Институции“ (по който са отчетени слабости и на национално ниво в доклада на СИФ), където най-добре класираният район (Южен централен) е едва на 248-мо място (от общо 262 региона), а най-слабо представеният се (Северозападен) е на предпоследното 261-мо място (вж. таблицата по-долу). Сходно класиране на българските региони е получено и в категорията „Технологична готовност“¹²³, където Югозападният район е на 244-то място (от 262 възможни), а Северозападният е на 259-то. Особено слаби са резултатите в областта на здравеопазването, където най-високо от българските региони е класиран Югозападният (228-мо място), а най-ниско – Югоизточният (261-мо място от общо 262). Високи резултати са постигнати единствено от Югозападния район в категорията „Сложност на бизнеса“, където се нарежда на 29-то място в ЕС от общо 261. Останалите български региони обаче, са класирани на далеч по-ниски места. Среден резултат е отчетен за Югозападния район по отношение на ефикасността на трудовия пазар – 130-то място (от 262). Вземайки предвид всички показатели за конкурентоспособност и осреднявайки резултатите за всяка отделна държава (при контролиране за броя на населението) България е класирана на предпоследното 27-мо място в ЕС.

Таблица 50: Класиране на ниво ЕС на Районите от ниво 2 според индекса за регионална конкурентоспособност (позиция)

Стълб (общо позиции)/Район от ниво 2	СЗ	СЦ	СИ	ЮЗ	ЮЦ	ЮИ
Институции (262)	257	254	234	249	235	253
Макроикономическа стабилност ¹²⁴	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П
Инфраструктура (259)	234	236	226	199	215	232
Здраве (262)	250	246	257	228	243	261
Основно образование	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П	Н/П
Висше образование и учене през целия живот (258)	257	225	229	187	238	241
Ефикасност на трудовия пазар (262)	234	229	232	130	228	220
Размер на пазара (261)	258	251	259	231	256	261
Технологична готовност (262)	259	251	260	244	252	256

¹²³ Разминаването с доклада на СИФ, където България е класирана на сравнително високо място по тази стълб, се получава от използването на различни показатели в двете класации. В доклада на СИФ се използват три допълнителни индикатора: предприятия с онлайн поръчки; предприятия с онлайн покупки; предприятия с високоскоростен достъп до интернет.

¹²⁴ Тази категория, заедно с „Основно образование“, е измерена на национално ниво.

Сложност на бизнеса (261)	230	237	191	29	245	231
Иновации (262)	255	247	245	143	254	261
Общо	262	246	247	208	248	259

Източник: Annoni P. and Dijkstra L., Joint Research Centre (2013), *EU Regional Competitiveness Index*, достъпен на:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf

От направения преглед на състоянието на конкурентоспособността на българските региони следва заключението, че те се нареждат далеч от средните резултати за ЕС. В този смисъл регионалните различия между българските райони от ниво 2 и средно-статистическия регион на ЕС са съществени. От по-общата перспектива на конкурентоспособността на регионите в ЕС не се забелязват особени различия между районите в България: всички от тях са групирани в категорията на регионите от първия етап на развитие (от общо 5 етапа на развитие), с изключение на Югозападния район, който е във втора група.

Представената дотук информация служи за очертаването на статична картина, описваща нивото на конкурентоспособност на българските райони от ниво 2, но не дава динамична представа за развитието на регионите. За тази цел беше направена съпоставка със заключенията от предишния доклад от 2010 г. на СИЦ относно регионалната конкурентоспособност в ЕС¹²⁵. Като абсолютна стойност индексите на конкурентоспособност на 5 от българските райони от ниво 2 намаляват между 2010 и 2013 година, като единствено в Североизточния район се отбелязва незначително покачване. Съпоставка на относителните позиции в общото класиране може да се направи единствено при ясната уговорка, че методологията за класифициране на регионите е изменена във втория доклад (включително промяна на някои от използваните показатели), в който са включени, също така, двата региона на NUTS 2 ниво на новопостъпилата в ЕС Хърватия. Отчитайки направеното уточнение, може да се отбележи, че липсва съществено подобрение в позицията на българските райони от ниво 2 (вж. таблицата по-долу), за разлика от подобряването на нивото на конкурентоспособността на българската икономика в класацията на СИФ.

Единствено Северният централен и Североизточният райони отбелязват скок от по 8 места, докато всички останали региони или запазват позицията си, или отстъпват в класирането (въпреки че само последният отчита покачване в абсолютната стойност на индекса). Районите от ниво 2 с най-добри и най-слаби показатели в България запазват своите позиции и в двата доклада. В този смисъл може да се направи заключението, че няма съществени различия в нивата на конкурентоспособност на българските райони от ниво 2 между 2010 и 2013 година, като те остават ниски и в двата разглеждани периода.

Съдейки по резултатите, получени по индекса за конкурентоспособност на СИЦ, интервенциите по ОПРР не са спомогнали за постигането на по-добра конкурентна

¹²⁵ Annoni P. and Kozovska K., Joint Research Centre (2010), *EU Regional Competitiveness Index*, достъпен на: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC58169/rci_eur_report.pdf



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



позиция на българските райони от ниво 2. В същото време трябва да се отчете и методологията, по която СИЦ определя индекса. Например групата показатели „Инфраструктура“ включва три индикатора, които са свързани с магистрали, железопътен транспорт и брой пътнически полети. Очевидно е, че инвестициите по програмата нямат отношение и към трите индикатора. Поради тази причина, с цел да се верифицират направените заключения в доклада на СИЦ, по-долу в настоящия раздел са разгледани допълнителни индикатори, които представят регионалните различия.

Таблица 51: Сравнително класиране на ниво ЕС на Районите от ниво 2 според индекса за регионална конкурентоспособност (индекс и позиция)

Година/Район от ниво 2	СЗ	СЦ	СИ	ЮЗ	ЮЦ	ЮИ
2010: индекс (позиция от общо 268)	-1,387 (262)	-1,275 (254)	-1,294 (256)	-0,562 (203)	-1.144 (243)	-1,291 (255)
2013: индекс (позиция от общо 262)	-1,481 (262)	-1,279 (246)	-1,292 (247)	-0,715 (208)	-1,302 (248)	-1,403 (259)

Източник: Annoni P. and Dijkstra L., Joint Research Centre (2013), *EU Regional Competitiveness Index*, достъпен на:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf;

Annoni P. and Kozovska K., Joint Research Centre (2010), *EU Regional Competitiveness Index*, достъпен на: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC58169/rci_eur_report.pdf

На картата по-долу са представени обобщените резултати за регионите в ЕС на ниво NUTS 2 за 2013 г. Регионите са 268 на брой и са групирани в 8 групи според индекса им на конкурентоспособност, което съответства на цветовите вариации на картата. Регионът с най-висок индекс на конкурентоспособност е Утрехт, Холандия, а този с най-нисък – Северозападен, България.

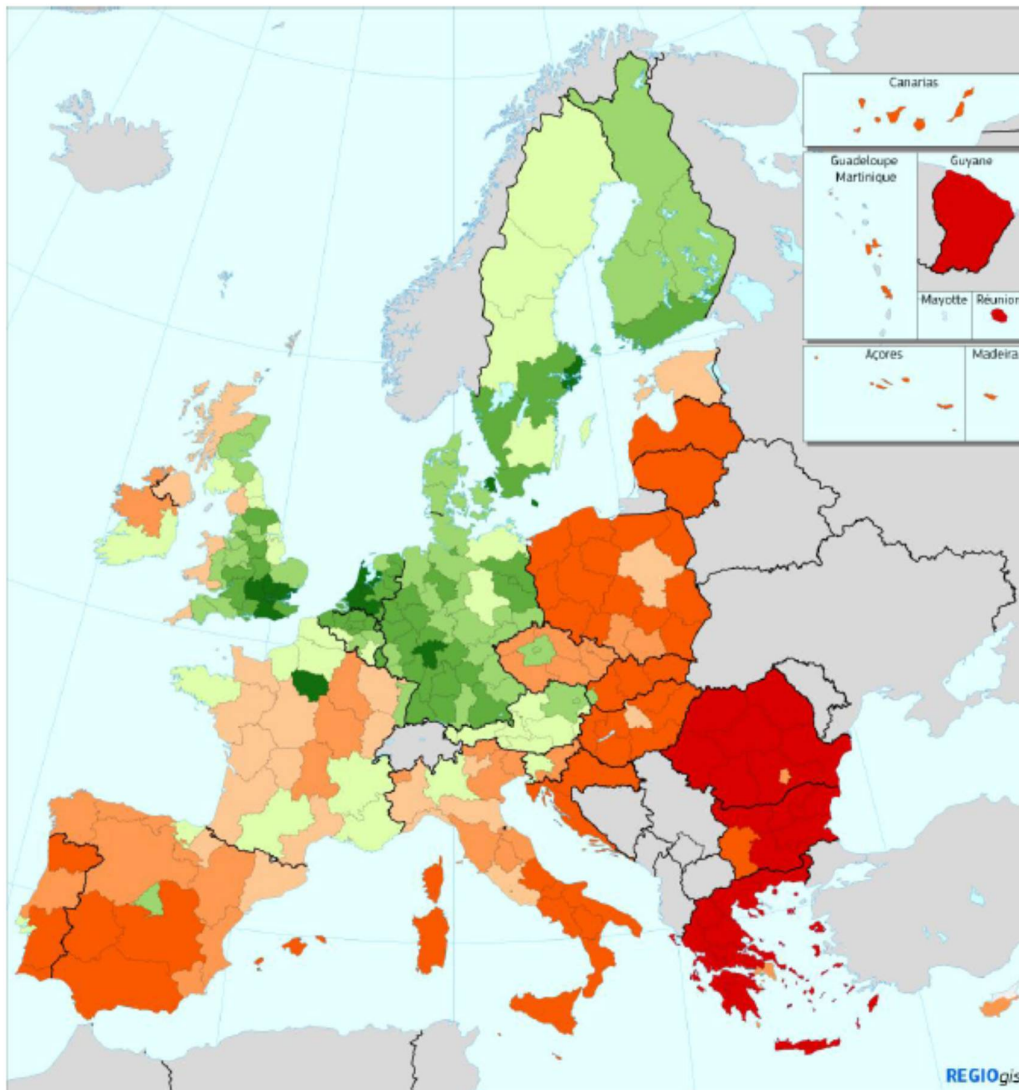


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 22: Регионален индекс на конкурентоспособност на ниво ЕС



Регионален индекс на
конкурентоспособност (2013 г.)

	< -1		0 – 0,2
	-1 – -0,5		0,2 – 0,5
	-0,5 – -0,2		0,5 – 1
	-0,2 – 0		> 1

Източник: Annoni P. and Dijkstra L., Joint Research Centre (2013), *EU Regional Competitiveness Index*, стр. iv, достъпен на:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/6th_report/rci_2013_report_final.pdf

Важно е да се отбележи, че изводите са направени на основата на ограничена информация, т.е. съществуват данни единствено за 2010 и 2013 г, докато много от

ефектите на интервенциите по ОПРР ще се проявят в по-дългосрочен план. Нещо повече, макар индексът да е регионален, нивото на анализ, приложено в него, не позволява отчитането на диференцираните темпове на развитие в някои от българските региони (разбирани като по-малки териториални единици – области). С цел задълбочаване на анализа на конкурентоспособността на българските региони, прегледът ще премине към по-ниско ниво на анализ.

Конкурентоспособност – ниво област

Подходящо за целите на анализа на ниво област е регулярното изследване на регионалната конкурентоспособност, което се провежда от Института за пазарна икономика¹²⁶ (ИПИ). Разделяйки българската икономика на 28 региона (вместо на 6) това изследване предлага необходимата основа за извличане на по-задълбочени изводи по отношение на диференцираното регионално развитие в страната. Както вече беше отчетено, на нивото на анализ на изследването на СИЦ не бяха констатирани съществени различия в регионалното развитие в България, с изключение на незначително по-добрата позиция на Югоизточния район. Важно е да се отбележи, че предметът на изследване на тази публикация се различава от възприетия от СИЦ подход, т.е. не става дума за анализиране на различията в нивата на конкурентоспособност, а за даването на по-обща (сравнителна) оценка за социално-икономическото състояние на регионите в България. Все пак темата за конкурентоспособността не е напълно различна от тази за социално-икономическото състояние, тъй като редица от изследваните елементи се съдържат и в двата анализа: инфраструктура, образование, здравеопазване, администрация (институции). Това позволява съпоставянето на заключенията на двете изследвания с цел разширение и допълнение.

В серията доклади (за 2012, 2013 и 2014 г.) е направена клъстеризация на българските области според нивото им на социално-икономическо развитие. Смисълът от прилагането на клъстерния анализ е да се открият и анализират специфични типове регионални профили. Предложени са общо 8 групи (клъстера)¹²⁷ за целите на класификацията, като популацията на всеки от тях се определя според 8 стълба от критерии¹²⁸. Както при докладите на СИФ и СИЦ, и в изследването на ИПИ може да се търси най-пряка връзка между ОПРР и показателите от стълб „Инфраструктура“, който

¹²⁶ Институт за пазарна икономика (2014), „Регионални профили: показатели за развитие“, София, достъпен на: http://www.regionalprofiles.bg/var/docs/Editions/Regional_Profiles_2014.pdf

¹²⁷ Групите (клъстерите) са: „Много добро социално-икономическо състояние“, „Добро социално-икономическо състояние“, „Контрасти в социално-икономическото състояние“, „Средно социално-икономическо състояние“, „Контрасти в социално-икономическото развитие“, „Контрасти в социално-икономическото състояние и развитие“, „Контрасти в социално-икономическото състояние, негативни тенденции“, „Много лошо социално-икономическо състояние“.

¹²⁸ Стълбовете са: „Икономика“, „Данъци и администрация“, „Инфраструктура“, „Демография“, „Образование“, „Здравеопазване“, „Околна среда“, „Социална среда“.

включва показателите Гъстота на пътната мрежа¹²⁹ и Дял на пътната настилка в добро състояние¹³⁰. За разлика от другите две изследвания обаче, докладите на ИПИ включват стълб „Околна среда“, в който попадат индикаторите Емисии вредни вещества в атмосферата на тон/кв. км. територия¹³¹ и Оценка на гражданите за качеството на околната среда. С тези индикатори също може да се търси връзка с инвестициите по ОПРР, въпреки че тя не е толкова пряка, колкото при индикаторите в стълб „Инфраструктура“. Макар и в ограничена степен, ОПРР има отношение и към използвания индикатор Брой посещения на театри или кина на човек от средногодишното население, който е включен в стълб „Социална среда“.

В доклада за 2014 г. София (столица) е отделен клъстер, тъй като се отличава значително от всички останали области в България по нивата на социално-икономическото си развитие. Следва да се отбележи, че именно столицата е и основният фактор зад по-добрите резултати на Югозападния район, които бяха отчетени в изследването на СИЦ. Това, което публикацията на СИЦ не успява да отчете обаче, са останалите регионални центрове, които демонстрират изпреварващо развитие. Според ИПИ това са: Благоевград, Бургас, Варна и Пловдив, където икономиката е сравнително по-добре развита и условията на трудовия пазар създават благоприятна среда за развитие на бизнес. Най-слабо развитите области в България, според изследването на ИПИ, са: Разград, Силистра, Търговище, Ловеч и Монтана, където състоянието на икономиката е с най-слаби показатели, най-вече в сферите на образованието, здравеопазването и инфраструктурата. Трябва да се обърне внимание, че всички области от този клъстер се намират в Северна България, която, като цяло, се намира в по-незадоволително социално-икономическо състояние от южната част на страната. Това заключение се подкрепя и от обстоятелството, че три от четирите области в клъстера „Добро социално-икономическо състояние“ се намират в Южна България. Недалеч от последните 5 региона в класацията се нареждат и Сливен, Пазарджик и София (област), където негативните тенденции в инфраструктурата и категорията „Данъци и администрация“ стават предпоставка за слаби оценки на социално-икономическото развитие.

За да се създаде динамична престава за процеса на социално-икономическо развитие на регионите (областите) в България ще бъдат взети предвид и заключенията от доклада на ИПИ за 2012 г.¹³² Тъй като това е първият от серията доклади, е невъзможно да се спази моделът на настоящия преглед, използващ като отправна точка за сравнение 2010 г. Макар и в известна степен непоследователна, съпоставката е все пак полезна, от гледна точка на идентифицирането на диференцирани тенденции в регионалното развитие. В доклада за 2012 г. София (столица) също представлява единствената

¹²⁹ Индикаторът гъстота на пътната мрежа измерва сбора от дължината на автомагистрали и пътища (първокласни, второкласни и третокласни), съотнесен към територията на съответната област.

Индикаторът изключва улиците в населените места.

¹³⁰ Индикаторът не е включен в индекса в доклада за 2014 г.

¹³¹ Както е описано в методологията на ИПИ, на практика този индикатор измерва „Емисии на въглероден двуокис в атмосферата на кв.км територия“

¹³² Институт за пазарна икономика (2012), „Регионални профили: показатели за развитие“, София, достъпен на: http://www.regionalprofiles.bg/var/docs/Editions/Regional_Profiles_2012_BG.pdf

област, която се намира в „много добро социално-икономическо състояние“, изпреварвайки всички останали региони по ниво на конкурентоспособност. Въпреки това са отчетени и някои негативни тенденции, проявяващи се в столицата, като например влошени условия за развитие на бизнес, свързани най-вече с по-високи данъци, и завишени нива на престъпност, съчетани с ниско доверие в органите на реда. Областите в добро социално-икономическо състояние са със същия състав като в доклада от 2014 г., включвайки Благоевград, Бургас, Варна и Пловдив. Там се наблюдават по-добри резултати не само в икономическата сфера, но и в областта на демографското развитие, като в Бургас и Благоевград негативните тенденции, валидни за цялата страна, са най-слабо изразени. Най-слабо развитите области в България са Разград и Силистра, които запазват своя статут и в доклада от 2014 г. В тези два региона е влошено състоянието не само на икономиката, но и на социалната среда, тъй като процесите на обезлюдяване и на нарастване на възрастовата зависимост са се утвърдили като хронични. Сходни резултати се наблюдават и за областите от клъстера „Лошо социално-икономическо състояние“, включващ цели 8 области: Велико Търново, Ловеч, Пазарджик, Перник, Сливен, Хасково, Шумен, Ямбол. Това е групата от области, които разполагат с най-слабо развита инфраструктура.

Таблица 52: Изменение в оценките (от 1 до 5) по ключови категории показатели

Област	2012		2014		Разлика	
	Инфра-структура	Околна среда	Инфра-структура	Околна среда	Инфра-структура	Околна среда
Благоевград	2	3	3	5	1	2
Бургас	3	5	3	4	0	-1
Варна	3	4	5	1	2	-3
Велико Търново	3	3	3	4	0	1
Видин	3	1	3	2	0	1
Враца	3	3	2	4	-1	1
Габрово	4	5	4	5	0	0
Добрич	2	4	3	5	1	1
Кърджали	1	2	1	4	0	2
Кюстендил	2	4	4	2	2	-2
Ловеч	2	2	1	3	-1	1
Монтана	2	3	1	5	-1	2
Пазарджик	1	3	1	4	0	1
Перник	2	2	4	1	2	-1
Плевен	3	3	3	4	0	1
Пловдив	3	3	5	4	2	1

Разград	3	3	3	4	0	1
Русе	4	2	4	4	0	2
Силистра	2	2	2	3	0	1
Сливен	1	4	3	5	2	1
Смолян	2	4	2	5	0	1
София (столица)	5	4	5	1	0	-3
София	4	3	2	5	-2	2
Стара Загора	2	1	4	1	2	0
Търговище	2	2	1	5	-1	3
Хасково	3	2	4	4	1	2
Шумен	2	4	4	5	2	1
Ямбол	1	3	3	4	2	1

Източник: Институт за пазарна икономика (2012), „Регионални профили: показатели за развитие“, София, достъпен на: http://www.regionalprofiles.bg/var/docs/Editions/Regional_Profiles_2012_BG.pdf
Институт за пазарна икономика (2014), „Регионални профили: показатели за развитие“, София, достъпен на: http://www.regionalprofiles.bg/var/docs/Editions/Regional_Profiles_2014.pdf

Интересно би било да се направи цялостно сравнение между клъстеризацията на районите според ИПИ и позициите на областите по отношение на тяхната активност по ОПРР – стойността на изпълняваните проекти, броя на изпълнените и проекти и тези в изпълнение и размера на подкрепата на 1 жител.

Таблица 53: Сравнение между клъстеризацията на областите и подкрепата по ОПРР

Област	Клъстерно ниво	Стойност на проектите (БФП, млн. лв.)	Брой проекти	Население	БФП (лв.) / жител
София - град	1	536	42	1 305 975	411
Варна	2	236	45	473 745	498
Пловдив	2	213	74	678 528	313
Бургас	2	212	58	414 320	512
Благоевград	2	131	67	319 135	412
Стара Загора	3	103	34	328 968	314
Велико Търново	4	119	49	252 353	473
Русе	4	92	21	230 682	399
Добрич	4	82	36	185 562	444
Хасково	4	72	35	240 494	300
Шумен	4	63	36	178 437	354
Перник	4	53	19	129 468	408
Плевен	5	114	38	261 166	438
Смолян	5	86	38	117 485	736



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Габрово	5	56	28	119 121	474
Ямбол	5	56	22	127 913	439
Видин	5	42	21	96 506	436
Кърджали	6	72	29	150 973	478
Враца	6	65	30	179 985	359
Кюстендил	6	41	24	131 557	314
Пазарджик	7	97	50	270 504	360
Софийска област	7	76	58	242 066	314
Сливен	7	36	17	194 635	187
Ловеч	8	92	38	136 649	676
Търговище	8	71	22	118 253	599
Монтана	8	62	31	142 629	437
Разград	8	45	17	121 380	368
Силистра	8	39	21	116 626	336

Източник: собствени изчисления.

Както е видно от таблицата по-горе, областите в челото на класацията на ИПИ са и областите, на чиято територия се изпълняват проекти за най-голям размер по програмата. Съществуват някои изключения – области Плевен, Пазарджик и Ловеч – които поради специфични особености са подредени по-назад в класацията на ИПИ, въпреки че са получили сравнително голяма подкрепа по програмата. Тези изключения не променят общата тенденция, която се илюстрира от средните стойности на договорената БФП по ОПРР, разпределена по клъстери¹³³.

Броят на изпълняваните проекти има по-непосредствена връзка с капацитета на местните администрации, не толкова със социално-икономическото развитие, но е интересно да се проследи и тази връзка. Като цяло, тук отново класираните по-напред области са и тези с по-голям брой на изпълнени/изпълнявани проекти (с изключение на София). Впечатление правят и областите Пазарджик и Софийска област, които са доста назад в класацията, но на тяхна територия се изпълняват значително по-голям от средния брой проекти (36 бр.) – съответно 50 и 58, както и област Русе – на чиято територия се изпълняват едва 21 проекта. По отношение на размера на изпълняваните средства на 1 жител в съответната област не могат да бъдат направени значими заключения.

По-интересни сравнения и по-интересен анализ биха могли да се направят по отношение на категориите показатели, които са засегнати пряко от интервенциите по ОПРР. При тях се наблюдават противоречиви тенденции. В 11 области (или около 40%) са получени по-добри оценки за състоянието на наличната инфраструктура през 2014 г., отколкото през 2012 г., което означава, че според изследването на ИПИ,

¹³³ Клъстерно ниво 1 – средно 536 млн. БФП; Клъстерно ниво 2 – средно 198 млн. БФП; Клъстерно ниво 3 – средно 103 млн. БФП; Клъстерно ниво 4 – средно 80 млн. БФП; Клъстерно ниво 5 – средно 71 млн. БФП; Клъстерно ниво 6 – средно 60 млн. БФП; Клъстерно ниво 7 – средно 70 млн. БФП; Клъстерно ниво 8 – средно 62 млн. БФП

инфраструктурните условия в по-голямата част от страната се влошават (или не се подобряват). За разлика от тази сфера, в рамките на стълб „Околна среда“ оценките на голямата част от областите се повишават, като в едва 5 случая се наблюдава негативна тенденция между 2012 и 2014 г. Относително малък е броят на областите, в които се наблюдава повишение на нивата на показателите и по двата стълба – 7. Важно е да се отбележи, че няма нито една област, в която да е отчетен спад в оценките и по двата стълба.

Заради големият брой индикатори използвани в анализа на ИПИ, в настоящата оценка бяха филтрирани показателите, които имат по-силна връзка с инвестициите по ОПРР. На практика това са следните индикатори:

- Дял на пътната настилка в добро състояние, тъй като може да се направи връзка с инвестициите в рехабилитиране на пътната мрежа по ПО2 на ОПРР
- Емисии вредни вещества в атмосферата на тон/кв. км. територия, тъй като макар и в малка степен, може да се направи връзка с инвестициите в енергийна ефективност по ПО1 и ПО4 на ОПРР

Индикаторът „Гъстота на пътната мрежа“ не е включен, тъй като в разглеждания период по ОПРР няма завършени инвестиции в нови пътища. Индикаторът „Оценка на гражданите за качеството на околната среда“ не е включен заради множеството фактори извън ОПРР, които въздействат върху възприятията на гражданите за качеството на околната среда.

Резултатите за дела на пътната настилка в добро състояние са представени по-долу.

Таблица 54: Дял на пътната настилка в добро състояние

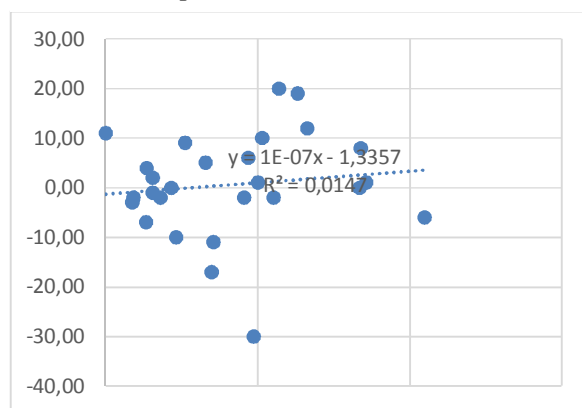
	2010	2011	2012	2013	Разлика - 2013-2010
Благоевград	39,03	56,57	55,00	51,88	12,85
Бургас	21,81	22,09	29,00	27,14	5,33
Варна	23,10	36,71	39,00	42,58	19,48
Велико Търново	55,74	30,24	23,58	25,69	-30,04
Видин	43,43	29,97	29,43	32,30	-11,13
Враца	28,60	29,27	26,68	17,93	-10,67
Габрово	24,56	31,43	32,00	36,41	11,85
Добрич	47,89	45,15	46,00	45,77	-2,13
Кърджали	23,76	24,61	27,00	25,52	1,76
Кюстендил	49,11	49,82	50,00	46,41	-2,70
Ловеч	36,08	40,09	43,00	44,79	8,71
Монтана	24,75	25,84	22,00	29,08	4,32
Пазарджик	43,37	42,97	44,00	52,63	9,26
Перник	48,71	41,72	52,00	48,91	0,20
Плевен	28,53	29,20	31,00	38,85	10,31
Пловдив	49,81	47,54	48,00	43,66	-6,15

Разград	34,94	34,63	32,00	34,49	-0,46
Русе	30,57	23,92	26,00	29,02	-1,56
Силистра	24,80	40,04	39,00	44,81	20,02
Сливен	82,50	82,00	82,00	79,35	-3,15
Смолян	43,78	42,67	41,00	45,29	1,51
София (столица)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
София	30,74	36,23	36,00	28,64	-2,10
Стара Загора	60,44	59,35	59,00	53,43	-7,01
Търговище	55,00	54,20	58,00	52,03	-2,97
Хасково	51,47	41,95	44,00	33,58	-17,90
Шумен	30,12	18,90	19,00	36,32	6,21
Ямбол	48,01	54,63	54,00	50,26	2,25
България	30,88	33,39	40,28	39,58	8,70

Източник: Институт за пазарна икономика (2012) на базата на информация от АПИ

Както е видно от данните в таблицата, на национално ниво делът на пътната настилка в добро състояние нараства в периода 2010-2013 г., което е положителна тенденция. Тази обща тенденция не обхваща всички области и на практика в половината (13) от тях се отбелязва влошаване на пътната настилка. Също така, следва да се има предвид, че на регионално ниво в статистическите данни не могат да се отбележат трайни тенденции.

Фигура 23: Статистическа зависимост между изпълнение на проекти по ОПРР и дял на пътната настилка в добро състояние



Интересен е въпросът доколко има връзка между изплатените средства за рехабилитация на пътища по ОПРР и

дела на пътната настилка в добро състояние. Както е видно от графиката вляво, представяща областите съгласно получените средства по ПО2 (схеми 2.1.01 и 2.1.02) и разликата в дела на пътната настилка в добро състояние за периода 2010-2013, такава връзка не може да бъде изчислена. Например при една от областите, в която са инвестирани средства по ПО2 (Пловдив) съгласно данните от АПИ има намаляване на дела на пътната

настилка в добро състояние.

Основната причина за тези неочаквани резултати може да бъде търсена в самата дефиниция на индикатора „Дял на пътищата, чието състояние е оценено от АПИ като „добро“, тъй като тя оставя много възможности за интерпретация.

С оглед на непълно релевантните индекси и индикатори, които са използвани в прегледаните по-горе изследвания, екипът оценители анализира избрани ключови макроикономически индикатори за периода 2008-2013 г., както и приноса на ОПРР към тези индикатори. В представения по-долу преглед са включени показатели, чиято динамика служи за очертаването на обща картина на макроикономическата среда, в условията на която се осъществяват интервенциите по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Важно е да се отбележи, че особеностите на средата са не само база за реализацията на програмата, но в определена степен и функция на нейното действие във времето. Затова в настоящия преглед ще бъде включена и количествена оценка на приноса от изпълнението на ОПРР към постигнатите стойности по разглежданите показатели, която е основана на резултатите, получени от макроикономическия симулационен модел СИБИЛА.

Брутен вътрешен продукт

Като цяло, ръстът на БВП на България е по-висок от средния за ЕС през разглеждания период. Единствено през 2009 и 2010 г. в страната са отчетени по-ниски стойности от средните за Евросъюза. През 2009 г., когато и ефектите от световната икономическа криза са най-осезаеми, навсякъде в Европейския съюз се наблюдава значителен отрицателен растеж, с изключение на Полша, където е отбелязано стабилно нарастване на обема на БВП от 2,6%. В България спадът е особено голям (10,8 п. п.), тъй като е от значително по-високи предварителни стойности, поддържани в страната в годините преди кризата. Подобно положение се наблюдава и в някои други страни членки от Източна и Югоизточна Европа, като Литва (17,4 п. п.), Латвия (13 п. п.) и Румъния (15,6 п. п.). През 2010 г. в повечето държави членки е постигнат растеж, включително и в България, макар и по-ограничен от средното за ЕС. През 2011, 2012 и 2013 г. ръстът на БВП на страната последователно надхвърля средния за ЕС. Следва да се отбележи, че интервенциите по ОПРР изиграват важна роля в преодоляването на резкия спад от 2009 г., като изчисленията сочат, че за периода 2010-2015 г. средният принос на програмата в реализирания растеж на БВП е цели 10,2%. Нетното въздействие е най-осезаемо в секторите „Строителство“ и „Услуги“, където акумулираният ефект от ОПРР върху реалния БВП към 2014 г. е съответно 7,7% и 0,2%.

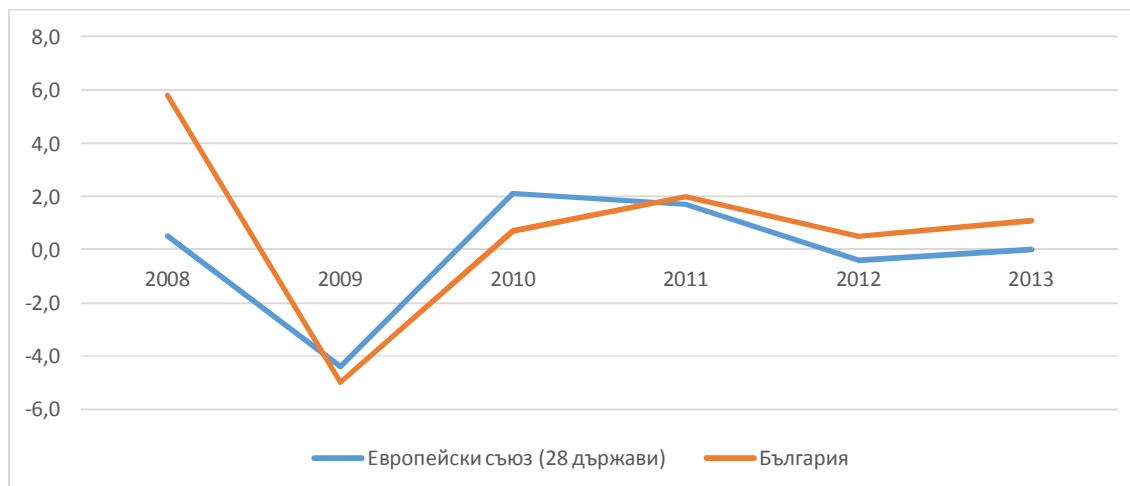


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 24: Ръст на БВП по текущи цени за ЕС и България в периода 2008-2013 г. (в %)



Графика: ЕКОРИС; Източник: Евростат

България се нарежда на едно челните места, ако се вземе предвид осреднената стойност на ръста на БВП за разглеждания период. Постигайки среден растеж от 0,9%, страната ни е изпреварена по този показател единствено от: Полша (3,1%), Малта (1,9%), Словакия (1,8%) и Румъния (1%). Средната стойност за ЕС като цяло е 0,15%, а в дъното на класацията по този показател се намира Гърция със среден (отрицателен) растеж от -4,9%. Демонстрираният от България изпреварващ растеж е типичен за етапа на догонващо развитие и се наблюдава в повечето от останалите държави от последната вълна на разширение на ЕС, като изключение правят Унгария (-0,5%), Латвия (-1,1%), Естония (-0,5%) и Хърватия (-1,7%), които не успяват да запишат положителен среден растеж за периода.

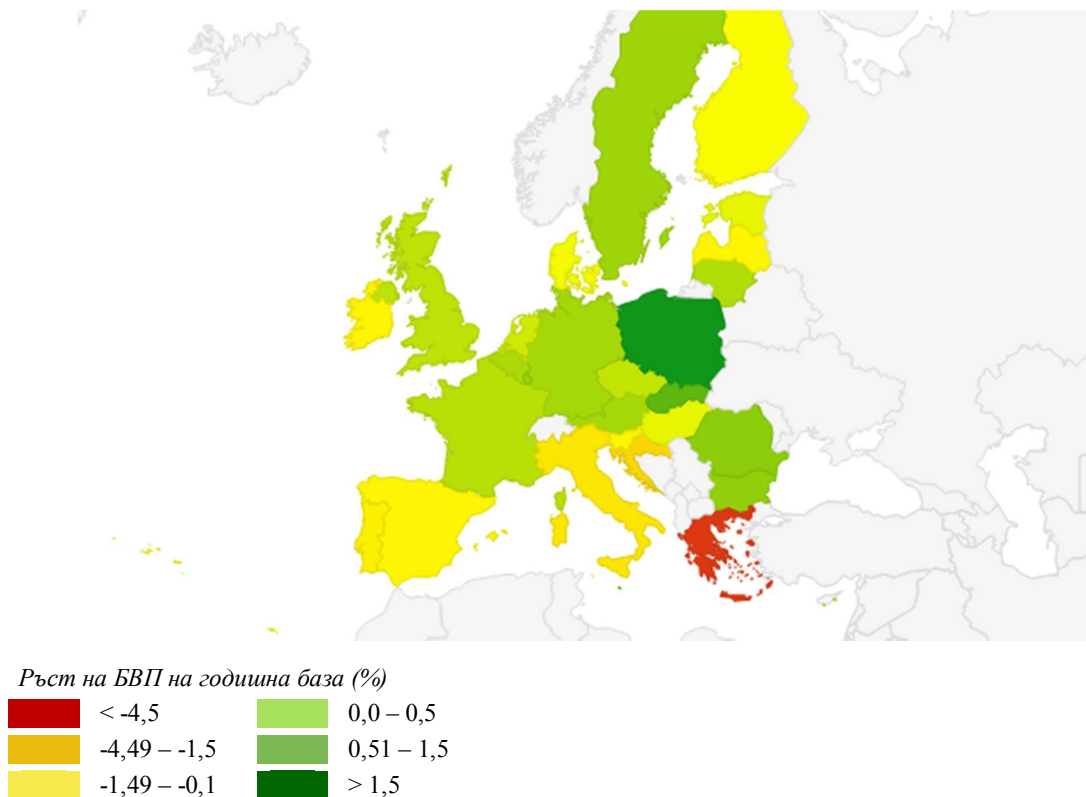


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 25: Ръст на БВП по текущи цени в ЕС (средни стойности за 2008-2013 г.)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Крайно потребление (правителствено и частно)

Световната икономическа криза оказва значителен ефект върху крайното правителствено потребление в страната. През 2009 г. отчетеният спад по този индикатор от 7,6% спрямо стойностите от предходната година е вторият по величина в целия ЕС, надминат единствено от този в Латвия, представляващ 10,7% от резултата за 2008 г. Въпреки че през 2010 г. в България се наблюдава растеж в размера на правителственото потребление, едва през 2013 г. обемът му се доближава до нивата от предкризисната 2008 г. (ако се отчита инфлацията). Според изчисленията от СИБИЛА, вариантът без ОПРР би бил още по-неблагоприятен, тъй като изпълнението на програмата е допринесло за 0,2% по-високи стойности на правителственото потребление към края на 2013 г., когато се отчита и същественият прираст.

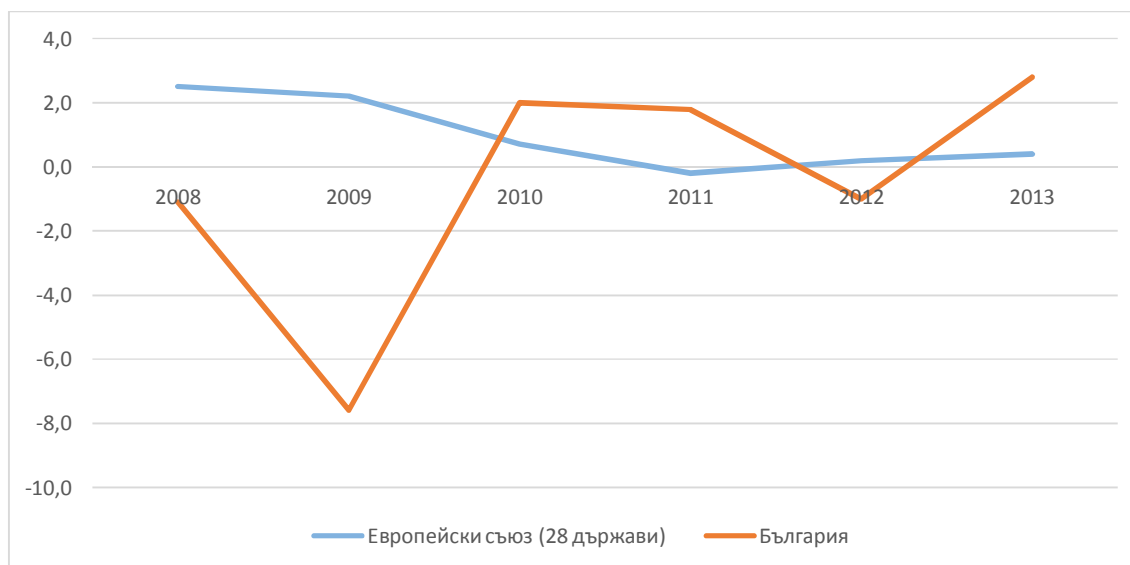


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 26: Нива на ръста на правителственото потребление в България за периода 2008-2013 г. (%)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Сходни общи тенденции се отчитат и по отношение на частното потребление по време на разглеждания период. След срива през 2009 г. (-6,4%) се отбелязват положителни растежи през 2010, 2011 и 2012 г. (съответно 0,5%, 1,8% и 3,9%) преди отново да се отчете завръщане към отрицателните стойности през 2013 г. На Графиката по-долу са представени в сравнителен план тенденциите в растежа на крайното правителствено и частно потребление за периода 2008-2013 г. Приносът на изпълнението на ОПРР към частното потребление е близък до отчетеното по отношение на правителственото потребление и допринася за 0,3% по-високи стойности, спрямо нулевия вариант.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



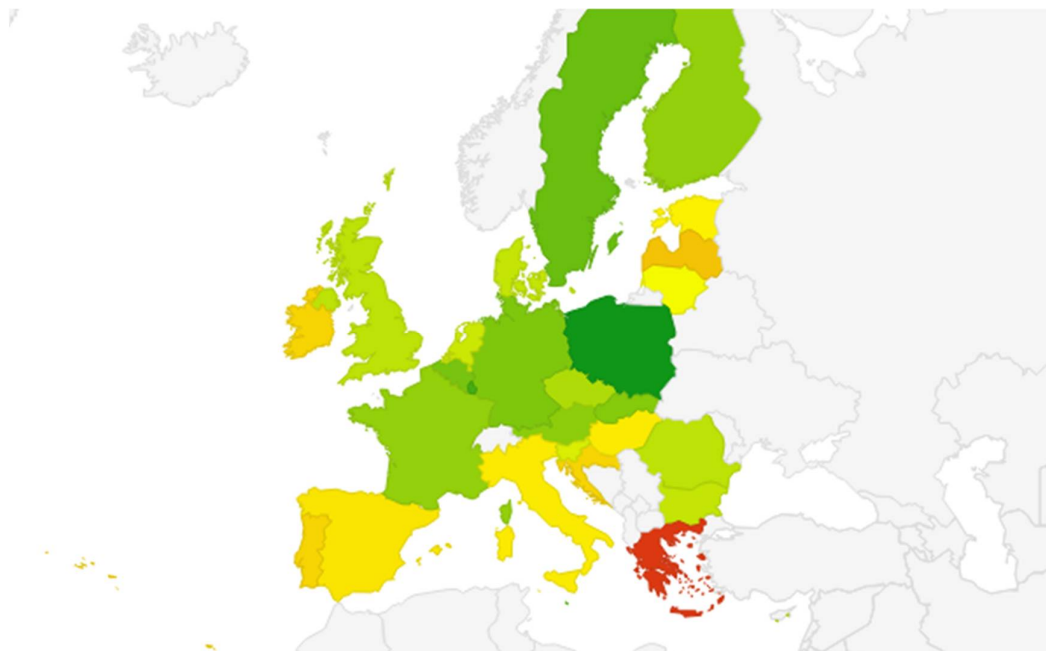
Фигура 27: Нива на ръста на крайното правителствено и частно потребление в България за периода 2008-2013 г. (%)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Като цяло, може да се направи заключението, че резултатите на България са близки до средните за ЕС, имайки предвид, че страната ни не попада нито в групата на държавите членки с трайни негативни тенденции по отношение на крайното потребление (Гърция, Латвия, Португалия и Ирландия), нито в групата на страните, които през целия разглеждан период запазват положителни и относително високи нивата на крайно потребление (Полша, Люксембург, Германия и Швеция).

Фигура 28: Средни нива на ръста на крайното потребление в ЕС (2008-2013 г.)



Ръст на крайно потребление (%)

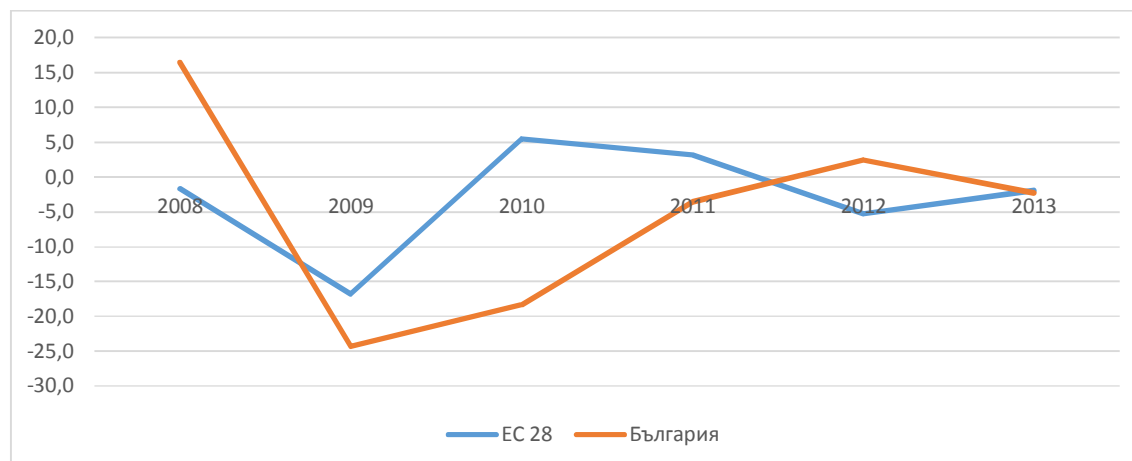
	< -4,0		0,0 – 0,5
	-3,9 – -1,5		0,51 – 1,5
	-1,49 – -0,1		> 1,5

Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Инвестиции

Обемът на инвестициите в България се свива драстично през 2009 г., като отрицателните нива на растеж се задържат до 2011 г. (вж. Графиката по-долу). Отчетеният спад в ръста на инвестициите между 2008 и 2009 г. е вторият по величина в ЕС (40,9 п. п.), като единствено промяната в Литва е по-голяма (57,6 п. п.). Към това може да се прибави и обстоятелството, че свиването на инвестициите на годишна база в България през 2010 г. е най-същественото в целия Евросъюз и възлиза на 18,3%, като само в Ирландия се наблюдават сходни стойности (-16%). Отчитайки споменатото дотук, може да се заключи, че България е сред най-засегнатите от световната икономическа криза страни в ЕС по отношение на намаляването на размера на инвестициите. Все пак трябва да се отбележи и фактът, че през 2012 г. страната ни е една от малкото (заедно с Естония, Ирландия, Латвия и Обединеното кралство), в които се наблюдава положителен ръст на инвестициите, достигащ 2,5% спрямо отчетеното за предната година. По отношение на вътрешните инвестиции трябва да се отбележи, че изпълнението на проекти по ОПРР има особено голям принос към избягването на алтернативни още по-негативни сценарии, имайки предвид че правителствените инвестиции в края на 2013 г. са с 15,6% повече от нулевия вариант, в които не са усвоени никакви средства по ОПРР. Реализацията на ОПРР, макар и не в същия мащаб, допринася за постигането на 2,5% по-голям обем на частните инвестиции спрямо алтернативата без интервенции по програмата.

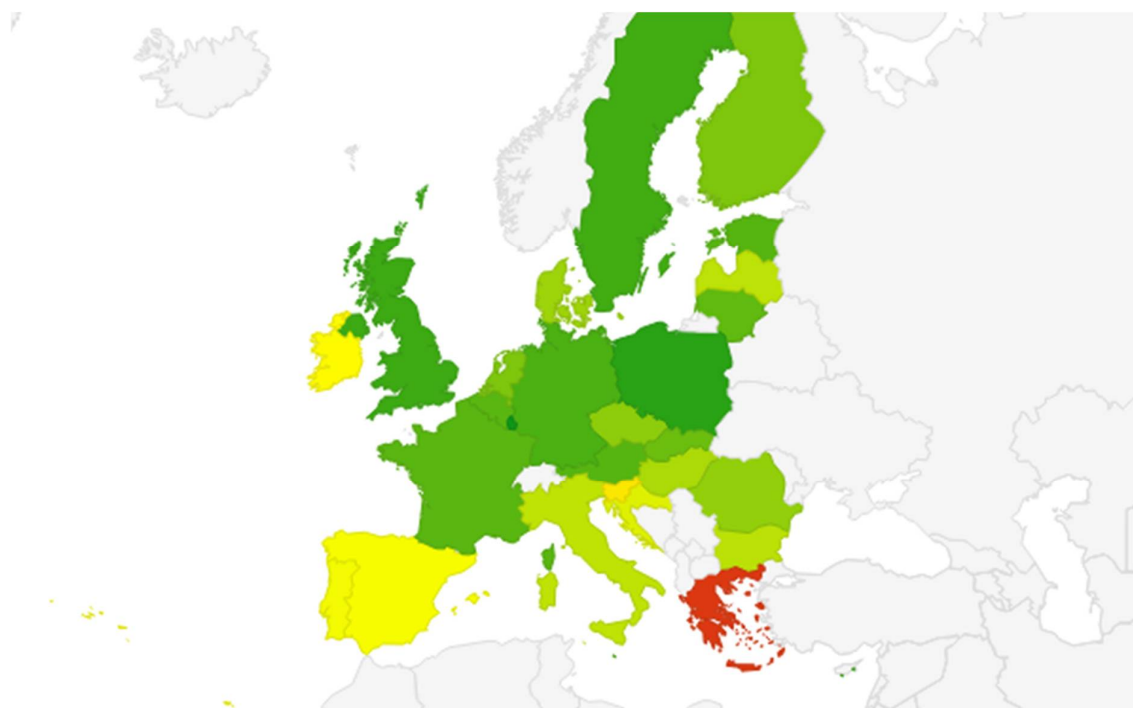
Фигура 29: Ръст на инвестициите в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)



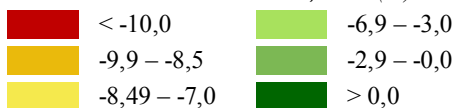
Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

На фигурата по-долу е представена сравнителна картина на осреднените нива на ръста в инвестициите в ЕС за периода 2008-2013 г. Цветовата гама отговаря на относителните стойности за всяка държава членка, като най-високият резултат е постигнат от Люксембург (1,6%), а най-ниският – от Гърция (-16,6%). Икономиката на Полша е единствената, освен тази на Люксембург, която отбелязва положителна стойност на промяната в обема на инвестициите. Резултатите на България (-4,9%) са близки до средните за ЕС и са сходни с тези на държави като Италия (-5,1%), Латвия (-5%) и Унгария (-4,3%), но попадат под средната стойност (-3,8%).

Фигура 30: Средни нива на ръста на обема на инвестициите в ЕС (2008-2013 г.)



Ръст на обема на инвестициите (%)



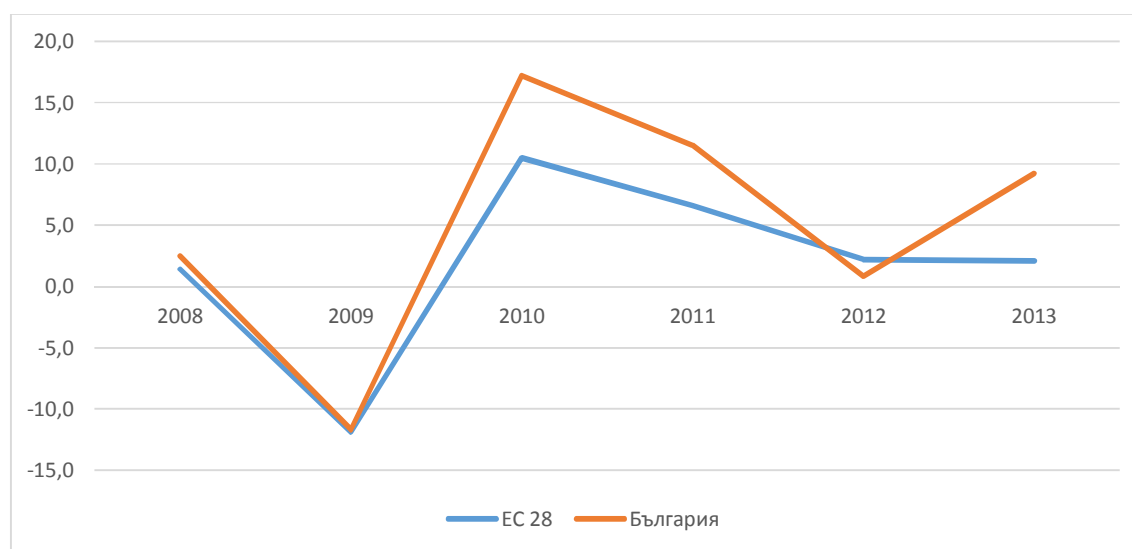
Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Износ на стоки и услуги

През 2009 г. се отчита значителен спад в обема на износа на стоки и услуги в целия Европейски съюз и България не прави изключение, отбелязвайки намаление от 11,7% при средно 11,8% за ЕС. Впоследствие ръстът на износа на стоки и услуги от страната се превръща в ключов фактор за възстановяването на икономиката от негативните въздействия на световната икономическа криза, като България постига нива на развитие, които далеч надхвърлят средните за Евросъюза. През 2010 г. единствено в

Естония (24%) и Литва (18,9%) се наблюдават стойности, които са по-високи от тези на България (17,2%). По време на целия следкризисен период се постигат високи нива в ръста на обема изнасяни стоки и услуги от България, значително изпреварващи средните за ЕС, като изключение прави единствено 2012 г., когато прирастът клони към нула. През 2013 г. българската икономика отново се връща към ускорен темп на увеличаване на износа, за разлика от общия случай в ЕС, където се запазва статуквото. Резултатите от СИБИЛА сочат, че изпълнението на ОПРР отчита принос и по отношение на този показател, който съставлява 0,2% от стойностите постигнати към края на 2013 г.

Фигура 31: Ръст в обема на износа на стоки и услуги в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Осреднените стойности за периода, в който ОПРР е в най-активна фаза, показват, че ръстът на експорта от България е сред най-високите за ЕС, наред с увеличенията по този индикатор, които се наблюдават в държавите членки от Източна Европа. Лидер в класацията е Литва (9,3%), следвана от Естония (6,4%) и Румъния (6%), а България се нарежда на шесто място с (4,9%). От представеното по-долу изображение е видно, че по този индикатор старите държави членки на ЕС отчитат по-бавни темпове прираст в обема на износа. Почти всички страни в Евросъюза постигат положителни стойности на средните нива на ръст на износа за разглеждания период, като едва 5 членки отбелязват спад (Гърция, Хърватия, Италия, Кипър и Финландия).

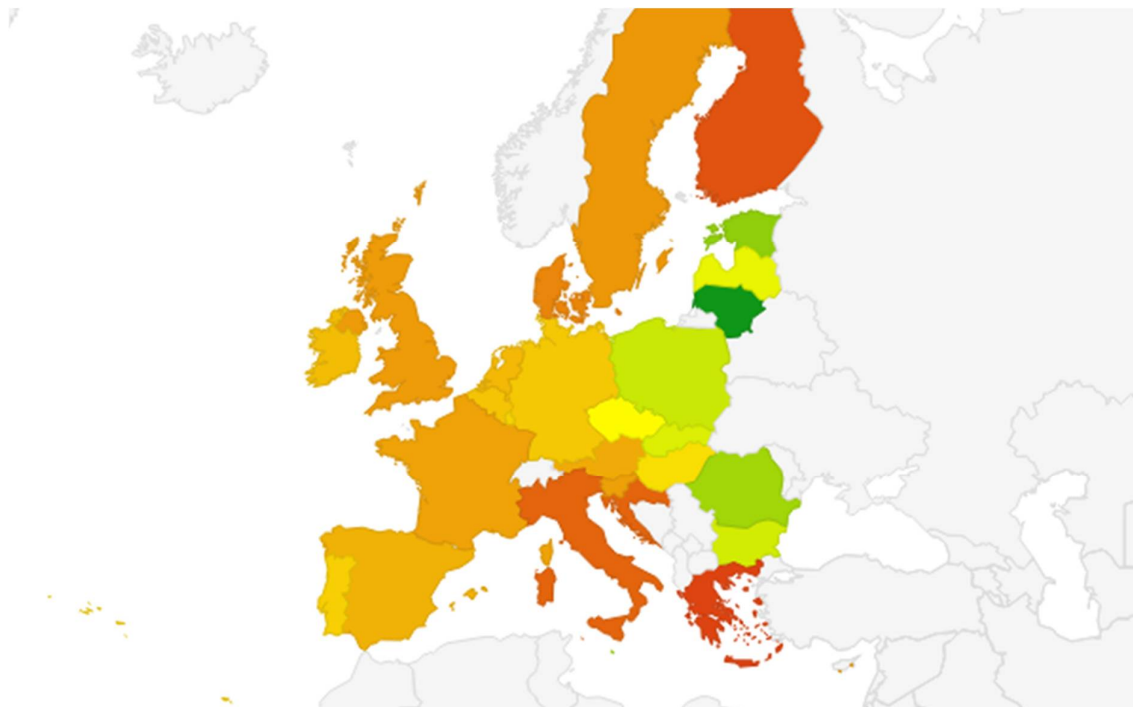


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

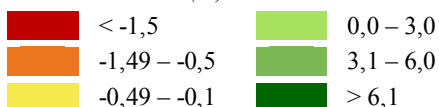
„Осъществяване на оценка на въздействието на интервенциите по
Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г.
и на приноса им за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС“



Фигура 32: Средни нива на ръста на износа на стоки и услуги в ЕС (2008-2013 г.)



Ръст на износа (%)



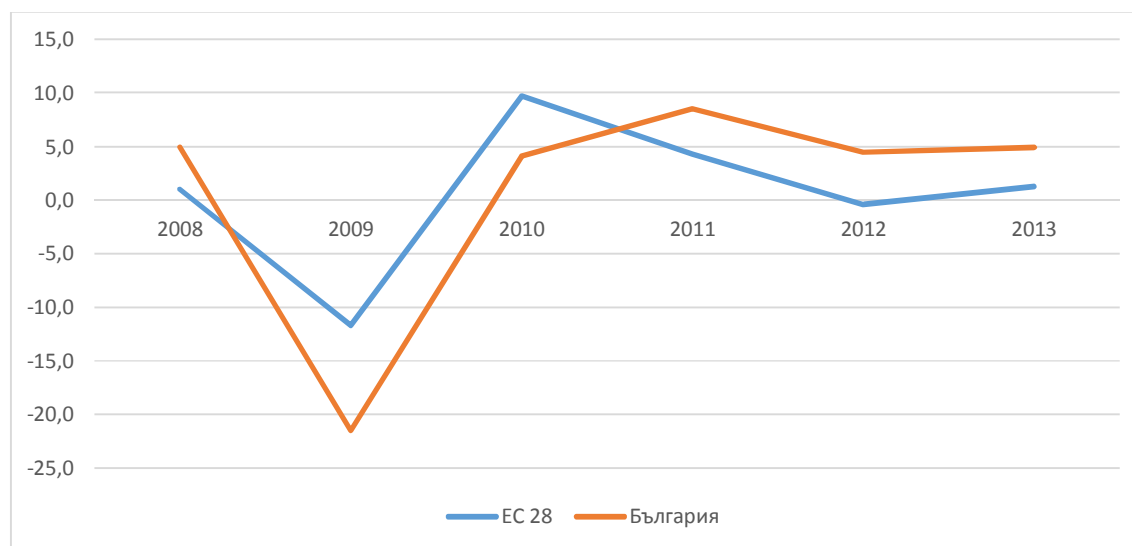
Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Внос на стоки и услуги

В унисон с останалите макроикономически индикатори, които бяха разгледани до този момент, и при вноса на стоки и услуги се отчита сериозен спад през 2009 г. в целия ЕС. В случая на България сивът е особено мащабен, тъй като се започва от стабилния прираст от 4,9% на годишна база през 2008 г. и се стига до внушителния спад от -21,5% през 2009 г., който е надминат единствено от отчетените резултати в Прибалтийските републики: Латвия (-31,7%), Естония (-30,6%) и Литва (-28%). Същественото намаление в обема на внасяните стоки и услуги кореспондира пряко с отчетения спад в правителственото и частното потребление, което беше вече описано. От графиката по-долу е видно, че ускорените темпове на растеж в обема на вноса в България в сравнение със средните стойности за ЕС за предкризисния период са неустойчиви и се трансформират в по-дълбок спад, когато кризата настъпва. Българската икономика поддържа по-ниски от средните нива на ръст в импорта и през 2010 г. преди да се възвърне към тенденцията на изпреварващ растеж през 2011 г. Едва през 2013 г. се достигат нива на внос, сходни на постигнатите през 2008 г., ако се

отчита инфлацията. Тенденцията в растежа на обема внасяни стоки и услуги в България до голяма степен е сходна с наблюдаваната по отношение на износа: особено високите предкризисни нива се сриват през 2009 г., като след 2011 г. растежът се възвръща към стойности, които са по-високи от средните за ЕС. Преодоляването на срива от 2009 г. до известна степен може да бъде обвързано и с навлизането на ОПРР в активна фаза на реализация, вземайки предвид отчетеният принос от 1,7% спрямо нулевия вариант без интервенции по програмата.

Фигура 33: Ръст в обема на внос на стоки и услуги в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

В периода 2008-2013 г., осреднената стойност на растежа в обема на внасяни стоки и услуги в България (0,9%) надминава с малка разлика средната за ЕС (0,7%). На представената по-долу сравнителна картина се открояват някои ключови тенденции на равнището на Евросъюза. В южните държави – Гърция, Испания, Хърватия, Кипър и Италия – се наблюдават особено ниски резултати, вариращи между -7% спад на годишна база в първата и -2,4% – в последната. В Бенелюкс, Германия и Чехия се отчитат стабилни стойности от около 2-3% ръст на годишна база, а най-бързи темпове отбелязват Литва (5,5%) и Естония (4,3%). За разлика от статистиката по отношение на износа, в случая на вноса на стоки и услуги страните, които отчитат отрицателен среден растеж за наблюдавания период, са почти два пъти повече. Това наблюдение дава основание за заключението, че предкризисните нива на внос в рамките на ЕС се възстановяват по-бавно от тези на износа.

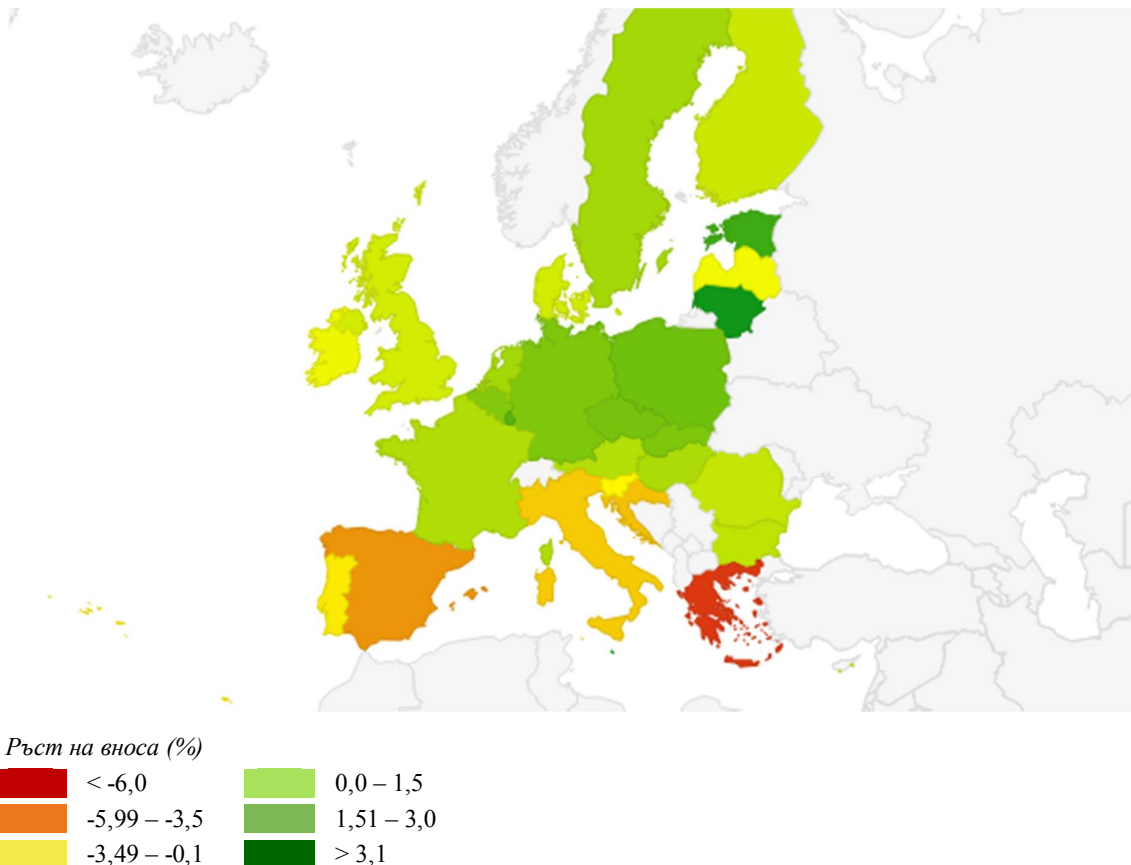


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 34: Средни нива на ръста на вноса на стоки и услуги в ЕС (2008-2013 г.)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

В таблицата по-долу са обобщени осреднените резултати в България и ЕС за растежа на годишна база по разглежданите по-горе макроикономически индикатори за периода 2008-2013 г. От таблицата е видно, че в България нивата на растеж на годишна база по отношение на разглежданите показатели са като цяло по-високи от средните за ЕС. Изключение прави единствено осреднената стойност на промяната в обема на инвестициите в българската икономика, която, освен че е отрицателна, е и по-силно изразена от средната за Евросъюза. Въпреки това спадът в България остава далеч от минималната стойност за периода, отчетена в Гърция. В контраст с резултатите по този индикатор, осредненият растеж на годишна база в износа на стоки и услуги е сред най-високите в ЕС, надхвърляйки средното ниво почти двойно.

Таблица 55: Осреднени стойности за растеж на годишна база по ключови индикатори за периода 2008-2013 г. (%)

Индикатор	България	ЕС 28	Макс. стойност	Мин. стойност
БВП	0,9	-0,2	3,1	-4,9



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Крайно потребление	0,1	-0,1	2,7	-4,2
Инвестиции	-4,9	-3,8	1,6	-16,6
Износ	4,9	2,6	9,3	-1,5
Внос	0,9	0,7	5,5	-7

Източник: Евростат

Заетост

В развитие, което в относителна степен е обратно пропорционално на динамиката на нормата на безработица, заетостта в ЕС отчита спад в периода след 2008 г. В България също е отчетен спад, но той е по-осезаем от наблюдавания общо за ЕС. За разлика от картината, която беше представена във връзка с нивата на безработица, в този случай нашата икономика не излиза от по-добри позиции през 2008 г., а трайно поддържа по-слаби резултати през целия наблюдаван период, като след 2009 г. значително влошава относителната си позиция. Едва през 2013 г. се наблюдава по-отчетливо приближаване до средноевропейските стойности, но въпреки това се запазва разлика от близо 5 п. п. Трябва да се отчете, че ЕС като цяло изостава от заложената в стратегия „Европа 2020“ цел от 75% заетост. Все пак 8 държави успяват да отчетат увеличение в нивата на заетост между 2008 и 2013 г., макар и в някои случаи незначително. Най-сериозен растеж се наблюдава в Малта (5,3 п. п.) и Германия (3,4 п. п.). Макар България да изостава от държавите с най-добри показатели в това отношение, дялът на заетите лица в трудоспособна възраст би бил дори по-малък, в случай на отсъствие на интервенциите по ОПРР. Според резултатите от СИБИЛА последните допринасят за 0,1% по-високи нива на заетост към края на 2013 г., като в отделни сектори, например „Строителство“, приносът е особено значим (8,3%).

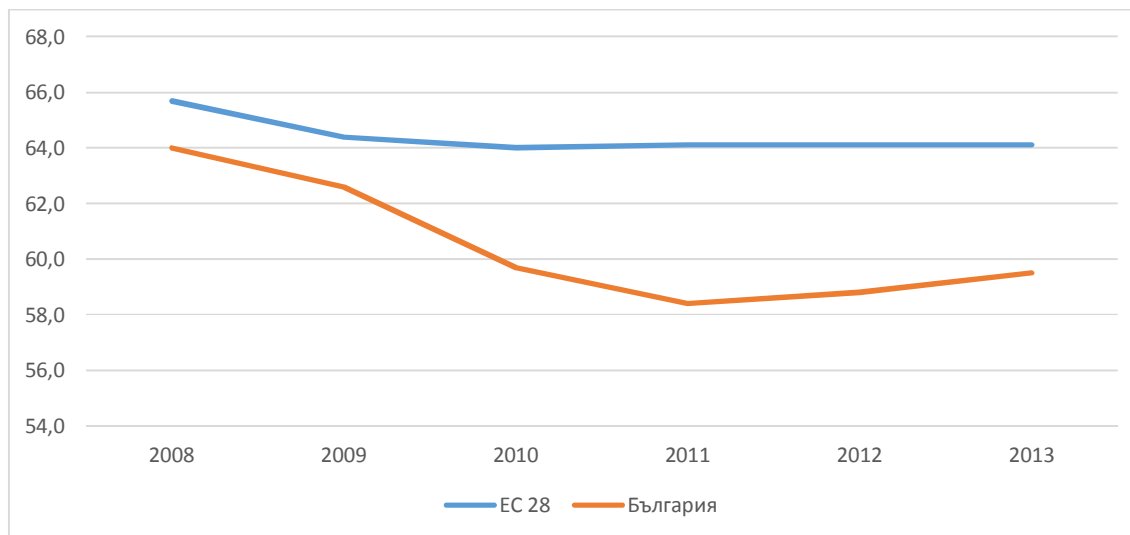


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 35: Нива на заетост в България и ЕС за периода 2008-2013 г. (%)



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

Според последните налични данни заетостта в България (59,5%) е по-ниска от средната за ЕС (64,1%), но далеч от най-слабите резултати: Гърция (48,8%) и Хърватия (52,5%). Най-високи стойности се постигат в Швеция (74,4%), Холандия (74,3%) и Германия (73,5%), които почти достигат заложената в „Европа 2020“ цел. Сходни резултати на отчетените в България се наблюдават още в: Румъния (59,7%), Словакия (59,9%) и Ирландия (60,5%).

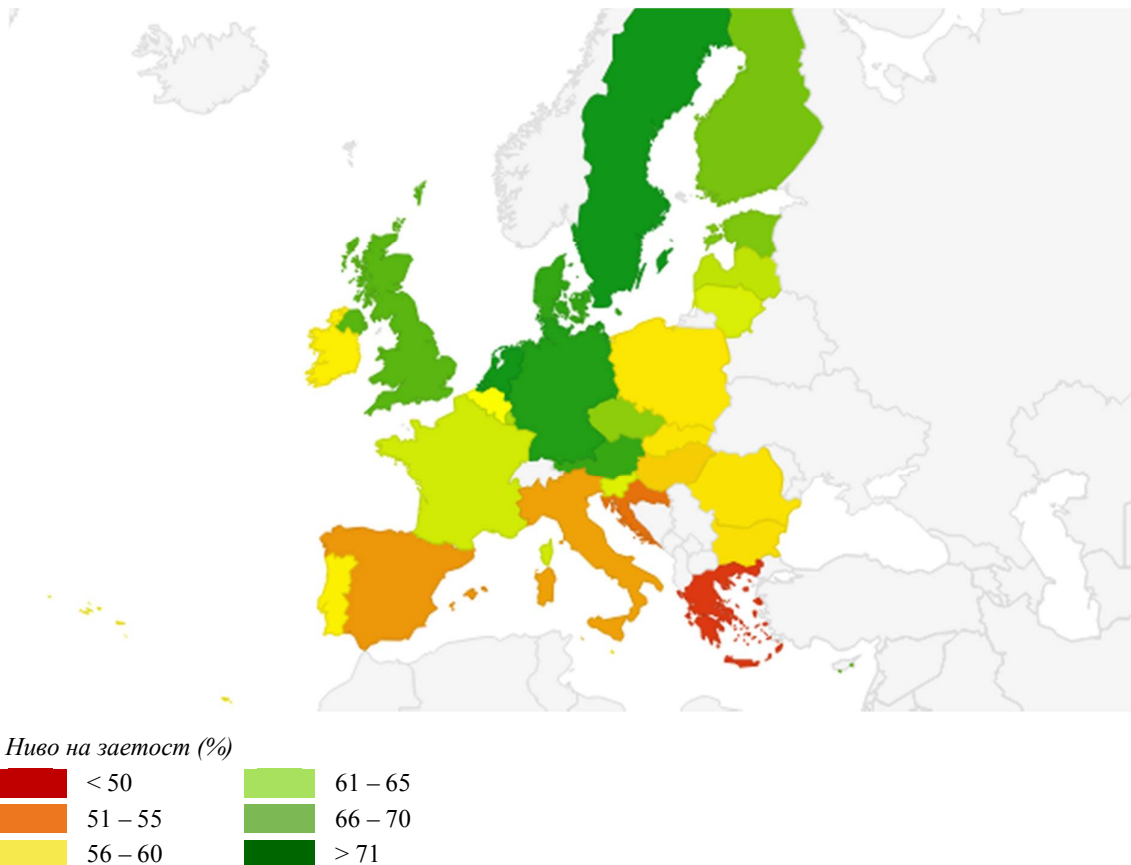


ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Фигура 36: Нива на заетост в ЕС за 2013 г.



Графика: ЕКОРИС; Източник на данни: Евростат

В таблицата по-долу е представено в сравнителен план обобщение на стойностите по някои ключови показатели за пазара на труда в България и ЕС за 2013 г., като също така са включени минималните и максималните стойности в Евросъюза. От данните е видно, че България изостава от средните стойности за ЕС по всеки един от разглежданите индикатори. Особено сериозно е изоставането в дела на заетите лица, което остава далеч от приетата в „Европа 2020“ цел от 75%, въпреки отчетения принос на ОПРР. Все пак трябва да се отбележи и обстоятелството, че България запазва относително сигурна дистанция от най-слабите резултати, наблюдавани в ЕС през разглеждания период.

Таблица 56: Стойности по ключови показатели за пазара на труда в България и ЕС за 2013 г. (%)

Индикатор	България	ЕС 28	Макс. стойност	Мин. стойност
Работна сила	68,4	71,9	81,1	63,5
Норма на безработица	13	11	27,7	5
Заетост	59,5	64,1	74,4	48,8

Източник: Евростат

? Има ли разлика между групите територии и население, които получават и тези, които не получават подкрепа (контрафактологичен анализ)?

Мотивация и описание на избрания метод - „разлика в разликите“

Основната цел на контрафактологичния анализ е да отговори на въпроса каква част от получените след края на дадена интервенция резултати¹³⁴ се дължат на тази интервенция. По този начин се търси обяснение дали настъпилите резултати се дължат на публичната инвестиция или тази промяна би се случила и без нея. С други думи контрафактологичният анализ разглежда хипотетична ситуация, която не може да бъде пряко изследвана и търси отговор какво би се случило при липса на дадена интервенция. При наличието на достатъчни данни, които съпоставят реалната ситуация с хипотетичната, е възможно да се изведат заключения относно ефектите от дадена интервенция.

В контекста на оценката на въздействието от интервенциите, финансирани със СКФ, най-често контрафактологичният анализ се използва при оценка на мерки на пазара на труда, предоставена финансова помощ на МСП и по-рядко при оценка на инфраструктурни мерки. Основна причина за това е липсата на голяма извадка от наблюдения, спецификите на всяка инфраструктура и затрудненията в конструирането на групите от третиран и съответни контролни случаи.

В наръчника на EVALSED¹³⁵ са описани четири основни неекспериментални метода за извършване на контрафактологичен анализ - разлика в разликите, сравнение на база на вероятността за участие, прекъснат модел и инструментални променливи. Преимуществовата, ограниченията и приложимостта на всеки един от тези методи са описани накратко в т. 2.1 от настоящия доклад. След внимателен преглед на всеки един метод, наличните данни по ОПРР 2007-2013 и релевантните контрафактологични изследвания, като най-приложим за настоящата оценка беше избран методът на разлика в разликите.

Както е описано в насоките на EVALSED, методът „разлика в разликите“ позволява извършването на оценка на въздействието на дадена политика чрез анализ на резултатите от провеждането ѝ в два аспекта – времеви аспект (преди и след получаване на финансова подкрепа от програмата) и от гледна точка на третирането (чрез сравнение на еднородни групи бенефициенти и небенефициенти). Съответно, за да се приложи този метод, изискванията към данните са свързани с наличието на информация относно съпоставими групи бенефициентите и небенефициентите на програмата преди нейното началото и след нейния край.

¹³⁴ В рамките на контрафактологичния анализ определенията за резултат, ефект и въздействие се разглеждат като синоними

¹³⁵ Evalsed Sourcebook: Method and techniques

Съществен елемент при прилагането на самия метод е дефинирането на контролна група - небенефициенти, която има сходни характеристики с тези на групата бенефициенти (първа разлика). След това се сравняват наличните данни за двете групи преди и след интервенцията (втора разлика). По този начин методът дава оценка за въздействия, които са по-достовърни спрямо тези получени само при сравнения между две групи (бенефициенти-небенефициенти) или между два периода (преди и след интервенцията).

Основното допускане при извършването на този тип изследвания е, че отчетените разлики в постигнатите стойности на индикаторите, по които се извършва сравнението, се дължат изцяло на проведената интервенция. В действителност, често резултатите могат да се дължат не само на интервенцията, но също така и на други външни фактори и промени, които е възможно да настъпят в рамките на разглеждания период. Друго важно допускане е, че разликите в характеристиките на групите бенефициенти и небенефициенти (или т.нар. selection bias¹³⁶) са константни в разглеждания период.

Преглед на релевантни контрафактологични изследвания

В икономическата литература съществуват редица изследвания за оценка на въздействието, които използват контрафактологични методи за измерване на ефектите от прилагането на анализирания програми и мерки. Такива са, например, изследвания като Pokorski (2011)¹³⁷ и ASVAPP (2011)¹³⁸. Фокусът на тези изследвания, обаче, е предоставената финансова подкрепа на МСП и нейното въздействие върху повишение на заетостта, производителността и финансовите резултати. Използваните контрафактологични методи при тези изследвания са сравнение на база на вероятност за участие (propensity score). Тези методи са приложими най-вече за много на брой сходни единици като МСП и приложимостта им по отношение на бенефициенти като общини е силно ограничена.

Поради тази причина, основните контрафактологични изследвания, обхващащи интервенции, сходни с интервенциите по ОПРР 2007-2013, които бяха подробно прегледани от нашия екип експерти са следните:

- Последваща оценка на кохезионната инициатива URBAN II-neighbourhoods in crisis (“Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative”, извършена от ECOTEC (понастоящем ECORYS UK)¹³⁹

¹³⁶ За повече подробности за selection bias, вж. EVALSED.

¹³⁷ Pokorski, Jacek. Towards innovative economy - effects of grants to enterprises in Poland. 2011 (<http://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12635.pdf>)

¹³⁸ ASVAPP. Counterfactual impact evaluation of cohesion policy-impact and cost-effectiveness of investment subsidies in Italy. Final Report to DG Regional Policy. June 2012. (http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/pdf/impact/ciewp_final.docx)

¹³⁹ Ecotec. Ex-Post Evaluation of The URBAN Community Initiative 2001-2006. Final report prepared for the European Commission. June 2010 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) и Interim report. November 2009 (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/expo_urban_interim.pdf)

- Оценка на въздействието на структурните фондове в Швеция (“Evaluation of the impact of Structural Funds in Sweden during the period 1995 - 1999”)¹⁴⁰

На следващите редове накратко са представени целите на тези изследвания и направените изводи и препоръки, които нашият екип взе предвид при извършаване на оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013.

Последващата оценка на инициативата URBAN II¹⁴¹ се основава на извадка от 70 програми, финансирани чрез Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) сред 14 страни членки на ЕС. Основната цел на използвания в това изследване контрафактологичен анализ е да направят заключения относно средно статистическото въздействие на интервенциите по URBAN II, сравнявайки постигнатите резултати в агломерационни ареали/квартални комплекси, финансирани по URBAN II и агломерационни ареали/квартали, които не са били финансирани по програмата URBAN II. За нуждите на това изследване са анализирани три параметъра, които са сметени за релевантни в сферата на регионалната политика – ниво на безработица, ниво на дългосрочна безработица и население. Впоследствие е използван единствено параметърът за ниво на безработица поради липса на изчерпателни данни относно другите два параметъра.

Изследването прави сравнение на разликите в нивото на безработица преди и след интервенциите по програмата URBAN II и между различните групи (агломерационни ареали/квартали – бенефициенти по програмата и агломерационни ареали/квартални комплекси - небенефициенти). Изследването прилага **метода „разлика в разликите“**.

Един от изводите на тази последваща оценка е ограничената приложимост на контрафактологичния анализ най-вече поради липса на достатъчно данни. В частност, в рамките на това проучване данни са били налични само за 37 от всичките 70 програми, което прави невъзможно изваждането на статистически обосновани заключения относно въздействието на инициативата URBAN II. Ето защо, една от препоръките на това изследване е навременното събиране на данни „преди“ и „след“ интервенциите. От съществено значение е и изборът на индикатор за оценка на въздействието – в случая с оценката на въздействието на URBAN II е използвано единствено нивото на безработица. Този показател не позволява да се оценят всички аспекти на въздействие на програмата, тъй като инициативата URBAN II има и други цели и не се ограничава единствено до намаляване нивото на безработица.

Друг важен извод в това изследване е твърде краткият период за оценка на ефектите от тази програма (една година след приключване на програмата) и липсата на данни относно основните тенденции преди започване на програмата (тенденции за намаляване или увеличаване на икономически или социални различия между регионите). Според експертите, участвали в изследването, ефектите на програми от

¹⁴⁰ ITPS. The EC Regional Structural Funds impact in Sweden 1995-1999. Abridged version of A2004:009 (<http://www.tillvaxtanalys.se/download/18.56ef093c139bf3ef890273e/1349863396404/the-ec-regional-structural-funds-impact-in-sweden-1995-1999-abridged-version-of-a-2004-2009-04.pdf>)

¹⁴¹ Основен фокус на програмата URBAN II са мерките за възстановяване на градски зони или региони в нужда и насърчаване на устойчивото развитие на градската среда

типа на URBAN II е възможно да се проявят на по-късен етап след приключване на програмния период. Поради тази причина е важно последваща оценка на интервенциите да се прави на по-късен етап (например две или три години след края на инвестициите), а не веднага след края на програмния период.

Що се отнася до *оценката на въздействието на структурните фондове в Швеция през периода 1995 до 1999*, тя анализира приноса на проектите, финансирани чрез структурни фондове в Швеция за подобряване на икономическото и социално развитие на най-слабо развитите региони в Швеция.

Изследването се състои в сравнение на резултатите на две групи от общини - тези на получатели на Структурни фондове с тези на неполучатели на структурни фондове в рамките на два периода (1990-1995) и (1995-1999). За нуждите на това изследване са анализирани три параметъра, които са определени като подходящи (доходи на глава от населението, ниво на заетост и население). Изследването също прилага **методът „разлика в разликите“**.

Първоначално е приложен класически метод „разлика в разликите“, сравнявайки разликите в трите параметъра само за общините, получатели на Структурни фондове с тези на общините, неполучатели на Структурни фондове. На втори етап, с цел да се отчетат и разликите в постигнатите стойности на индикаторите за въздействие, които се дължат на структурни промени, са добавени други две обясняващи променливи – процентната промяна в дела на населението, работещо в частния сектор и процентната промяна в дела на населението на възраст от 25 до 64 години на територията на съответните общини.

С този разширен модел е изследвано въздействието на Структурните фондове в Швеция по отношение на три допълнителни групи – една трета от общините, получили най-много структурни фондове, една трета от Общините, получили най-малко структурни фондове и всички общини-бенефициенти. Резултатите на тези три групи са сравнени с резултатите на групата на общини-небенефициенти.

Едно от заключенията на изследването е, че не е възможно да се направи връзка между инвестираните по СКФ средства в регионите и техния регионален икономически растеж. Според резултатите от изследването, регионалните различия са се задълбочили по време на програмния период вместо да се подобрят. Изследването отива дори по-далеч в заключенията си, твърдейки, че общините, получили най-много фондове са били толкова успешни, колкото и общините, получили най-малко фондове. Въпреки това изследването подчертава, че Структурните фондове представляват по-малко от 1% от всичките публични инвестиции в дълготрайни и нематериални активи в Швеция по време на целия програмен период и поради тази причина би било погрешно да се правят крайни заключения относно въздействието на Структурните фондове в Швеция.

Оценка на въздействието на интервенциите по ОПРР 2007-2013 – прилагане на метода „разлика в разликите“

От една страна изборът на метода „разлика в разликите“ за настоящата оценка е свързан с типовете анализирани интервенции и обхвата на ОПРР 2007-2013 г., а от

друга – с наличието на данни и (не)възможността за идентифициране на групи от общини бенефициенти и небенефициенти по ОПРР със сходни характеристики.

След избора на контрафактологичния метод за извършване на количествената оценка на приноса на ОПРР за регионалното развитие, приложихме следните стъпки, които са описани в наръчника на EVALSED¹⁴²:

Фигура 37: Етапи на метода „Разлика в разликите“



Графика: ЕКОРИС; Източник: EVALSED

Етап 1. Основен етап при прилагането на контрафактологичния анализ е дефинирането на група бенефициенти и небенефициенти (контролна група), чиито

¹⁴² DG REGIO. EVALSED Sourcebook: Methods and Techniques.

характеристики ще бъдат сравнени с цел да се анализира хипотетичната ситуация какво би се случило с избраните параметрите при липса на интервенции. В случая на ОПРР 2007-2013, става дума за сравнение на райони (NUTS 2), области (NUTS 3) или общини, получили финансиране по ОПРР с други, които не са получили такова финансиране. Тъй като финансиране по ОПРР е имало във всички райони от ниво 2 и във всички области, беше направен избор анализът да бъде извършен на нивото на 264-те общини в България.

Дори и на това ниско ниво на детайлност, контрафактологичният анализ на въздействието по ОПРР 2007-2013 г. има потенциален проблем, който се изразява в това, че едва 35 общини не са получили финансиране по ОПРР за периода 2007-2013 (вж. Приложение 5) и по този начин представляват твърде малка потенциална контролна група. Допълнително, възможно е голяма част от тези общини да са получили финансиране по други програми, например по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.

В опит да преодолеем този потенциален източник на проблеми в интерпретирането на резултатите от проведените изследвания, бе приложен и друг подход, подобен на този в цитираната по-горе оценка на въздействието на структурните фондове в Швеция през периода 1995-1999 г. За целта бяха изчислени направените до края на 2014 г. плащания по ОПРР на глава от населението на съответните общини. Полученото разпределение на общините беше след това разделено на четири равни по брой общини групи (квартили). Общините от първия квартал (с най-ниски плащания на глава от населението или без плащания) бяха приети като контролна група, а тези от четвъртия квартал (с най-високи плащания на глава от населението) – за третирана група.

Етап 2. Изборът на времеви период отново беше направен предвид наличните ограничения в данните и периода на изпълнение на ОПРР 2007-2013 г.

От една страна изпълнението по ОПРР 2007-2013 г., измерено с направените плащания, на практика е започнало след 2010 г., като за периода 2007-2009 г. са изплатени едва 2%¹⁴³ от бюджета на програмата. От друга страна, измерването на въздействието по ОПРР би следвало да се извършва поне 2 години след приключването на съответните интервенции.

Отчитайки всички тези ограничения, като компромисно решение, нашият екип е избрал да оцени ефекта по ОПРР 2007-2013 г. за периода 2010-2013 г. Трябва да се има предвид обаче, че така извършена, оценката на ефекта по ОПРР има ограничен обхват. Първо, до края на 2013 г. са изплатени 56% от бюджета на програмата и второ, една част от интервенциите по ОПРР финансират дейности, които би следвало да имат положителен ефект върху индикаторите за въздействие в по-дългосрочен период. Такива, например са инвестициите в образователна инфраструктура или тези, подкрепящи деинституционализацията.

Етапи 3. и 4. Изборът на нивото на детайлност на регионалната разбивка за контрафактологичния анализ доведе както до някои позитиви, така и до ограничения.

¹⁴³ По данни от ИСУН.

От една страна това доведе до значително увеличение на извадката от наблюдения. От друга страна, наличието на ограничена информация на ниво общини в България стесни значително **избора на индикатори за въздействие**, по които да се оцени приноса на ОПРР 2007-2013 г.

В серията публикации на НСИ „Районите, областите и общините в Република България“ за периода 2010-2013 г. на ниво общини са налични следните данни:

- Баланс на територията на Република България към 31.12.2000 г. по вид територия
- Баланс на територията на Република България към 31.12.2000 г. по фонд територия
- Площ, гъстота на населението и населени места
- Население под, във и над трудоспособна възраст по пол
- Сключени бракове, бракоразводи, живородени, умрели и естествен прираст на населението по пол
- Възрастови съотношения
- Механичен прираст на населението по пол
- Регистрирани безработни лица в бюрата по труда и равнище на безработица
- Полезна площ на жилищата
- Жилищни сгради по материал на външните стени на сградата
- Жилища по форма на собственост
- Жилища по брой на стаите
- Въведени в експлоатация сгради, жилища и полезна жилищна площ
- Средства за подслон
- Хотели
- Лечебни и здравни заведения
- Медицински персонал
- Домове за медико-социални грижи за деца
- Детски ясли
- Детски градини по вид, детски учители и деца
- Детски градини в селата, детски учители и деца
- Учебни институции
- Преподаватели по видове учебни институции
- Учащи по степени на Международната стандартна класификация на образованието (ISCED 2011)
- Учащи по видове учебни институции
- Престъпления, завършили с осъждане по местоизвършване на престъплението
- Осъдени лица по местоизвършване на престъплението, брой на извършените престъпления
- Осъдени лица по местоизвършване на престъплението, пол, възраст
- Читалища по тип на населеното място

В резултат на прегледа и анализа на качеството и приложимостта на всеки един от наличните индикатори, нашият екип се спря на два индикатора, които би следвало да

измерват общото въздействие от интервенциите по ОПРР в сравнително краткосрочен период. Става дума за ниво на регистрирана **безработица** по общини и **механичен прираст** на населението по общини.

Паралелно с прегледа на наличните по общини данни от НСИ, екипът ни оцени и качеството и приложимостта на наличната информация относно индикаторите за резултат и въздействие по ОПРР 2007-2013 г. На теория, за този тип анализ би било удачно да се използват някои от индикаторите за резултат и/или въздействие, които са заложили в системата от индикатори на програмата.

Основният проблем, който беше констатиран при анализа на възможността да бъдат използвани тези индикатори беше свързан с липсата на информация относно тези индикатори за контролната група от общини. Допълнително, бяха направени и следните констатации относно приложимостта на програмните индикатори по отношение на отделните приоритетни оси:

- *Приоритетна ос 1.* Индикаторите, които са дефинирани като „население, облагодетелствано от...“ не са подходящи, тъй като е трудно да се дефинират рамките на това население заради неясния характер на термина „облагодетелствани“. Икономията на енергия също не е удачен индикатор, защото сградите са твърде различни, за да може да бъде намерена контролна група. За емисиите на парникови газове няма достоверни данни на микро-ниво.
- *Приоритетна ос 2.* За индикаторите за спестено време и увеличен трафик няма единна методология и съответно стойностите не могат да бъдат сравнявани. Допълнителното население, обхванато от ширококоловозен достъп все още не може да бъде отчетено, тъй като проектът "Развитие на високоскоростен ширококоловозен достъп в България посредством изграждането на критична, защитена, сигурна и надеждна обществена ИКТ инфраструктура" все още не е приключил.
- *Приоритетна ос 3.* Би могло да се направи сравнение между годишния брой посетители на атракции, които са получили подкрепа с такива, които не са били подкрепени, но за такова сравнение няма достатъчно налични данни. Освен това обектите са сравнително малко и твърде различни. Индикаторът „Нетни годишни приходи от международен туризъм“ не е подходящ, защото данните не са налични на ниво общини.
- *Приоритетна ос 4.* Както беше посочено, индикаторите, които са дефинирани като „население, облагодетелствано от...“ не са подходящи, тъй като е трудно да се дефинират рамките на това население заради неясния характер на термина „облагодетелствани“. При операционализирането на индикатора „Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество“ трудностите са дори по-големи.

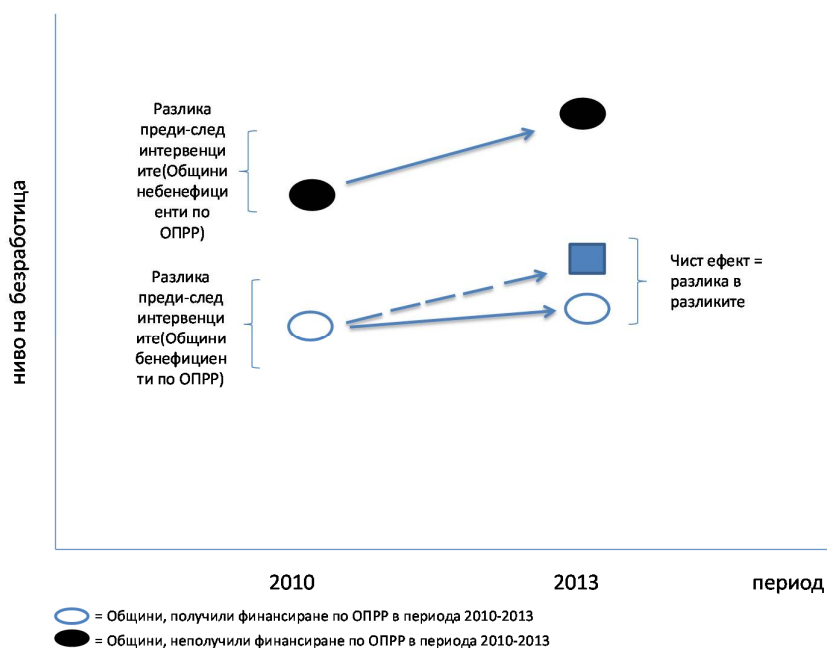
Поради изброените причини, на практика не може да бъде направено контрафактологично изследване, което да използва индикаторите за резултат и въздействие, включени в програмата. Вместо това, екипът оценители взе решение за използване на индикаторите регистрирана **безработица** по общини и **механичен**

прираст на населението по общини.

Етапи 5. и 6. Следвайки методологията на EVALSED, след избора на индикаторите и периода на оценката на въздействието, бяха пресметнати средноаритметичните стойности за 2010 г. (преди интервенциите по ОПРР) и за 2013 г. (след интервенциите по ОПРР). При пресмятането на средноаритметичните стойности, данните за отделните общини бяха претеглени с населението в тях. Изчислението на разликата в разликите и получаването на „чист“ ефект от интервенциите е представено схематично на графиката по-долу.¹⁴⁴

Графично разликата в разликите може да бъде представена по следния начин, използвайки допускането за паралелна пунктирна линия.

Фигура 38: Графично представяне на метода „Разлика в разликите“



Графика: ЕКОРИС

Резултатите от директното прилагане на метода на разликата в разликите са представени в таблицата по-долу. Те показват значителен положителен ефект върху общините бенефициенти както по отношение на намаляването на безработицата, така и по отношение на подобряването на механичния прираст на населението в тях. По отношение на последния индикатор дори се наблюдава промяна в тенденцията, като прирастът от отрицателен е станал положителен. Наблюдаваните положителни ефекти

¹⁴⁴ Допускането за паралелна линия (assumption of parallelism) се състои в графично представяне, което измерва разликата в разликите и показва какво би се случило при липса на интервенция. Пунктираната паралелна линия на бенефициентите следва тенденцията, получила се при не-бенефициентите между двата периода (Source: Evalsed Sourcebook: Method and techniques)

са по-осезаеми при класическото сравнение между общините получили с тези, не получили финансиране по ОПРР 2007-2013 г., отколкото при разглеждането на общините, които са групирани по квартали.

Таблица 57: Резултати от директното прилагане на метода на разликата в разликите

	Ниво на безработица (%)		Разлика между двата периода	Механичен прираст (брой)		Разлика между двата периода
	2010	2013		2010	2013	
Общини бенефициенти по ОПРР	8.2	11.9	3.7	-250	91	340
Общини небенефициенти по ОПРР	14.7	28.6	13.9	-118	-40	79
Разлика между двете групи	-6.5	-16.7	-10.2	-131	131	262
Четвърти квартал от разпределението на общините според плащанията по ОПРР на глава от населението (25% от всички общини с най-високи плащания)	8.9	11.7	11.9	-268	-106	162
Втори и трети квартал от разпределението на общините според плащанията по ОПРР на глава от населението (50% от всички общини със средно ниво на плащания)	7.4	10.6	28.6	-252	181	434
Първи квартал от разпределението на общините според плащанията по ОПРР на глава от населението (25% от всички общини с най-ниски плащания)	14.3	27.1	-16.7	-131	-46	86
Разлика между общините в четвърти и първи квартал	-5.5	-15.4	-10.0	-137	-61	76

Източник: НСИ, ИСУН, Екорис

Тенденцията на увеличаване на нивото на безработица в разглеждания период е видно при всички общини. Данните от прилагането на метода „разлика в разликите“ показват, че безработицата нараства значително по-бавно при общините, които са получили подкрепа по ОПРР в сравнение с общините, които не са получили или са получили по-малко финансиране по програмата. Резултатите от прилагането на метода водят до заключението, 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.

Резултатите по отношение на механичния прираст показват, че в общините получили най-голяма подкрепа от ОПРР на глава от населението негативната тенденция в разглеждания период е била значително забавена. Разликата в механичния прираст между най-големите получатели на подкрепа по ОПРР и общините получили най-малка (или никаква) подкрепа по програмата е 76 души по-голям прираст в подкрепените общини.

Когато се анализират представените в предходната таблица изчисления, обаче, трябва да се имат предвид две важни ограничения:

1. Следва да се направи оценка за статистическа значимост.
2. При отчитането на тези резултати, не са взети предвид и други фактори, оказващи влияние върху избраните индикатори за въздействие. Например, върху нивото на безработица оказват въздействие и икономическата активност, заплатите и демографските характеристики на общините, докато в тези изчисления е направено имплицитното допускане, че разликата между нивото на безработица в общините се дължи изцяло на различните плащания по ОПРР.

Тези две ограничения налагат провеждането и на Етап 7, описан по-долу.

Етап 7. Прилагане на регресия с цел валидиране на получените резултати чрез метода „разлика в разликите“

В допълнение на получените чрез директно прилагане на метода „разлика в разликите“ резултати, сме изследвали и регресионната връзка между получените по ОПРР средства и индикатори, измерващи развитието на регионите. За целта са изследвани регресионните връзки между нивото на безработица и участието в ОПРР, като общините отново са разделени според два алтернативни критерия:

1. Общините получили и такива, не получили средства по ОПРР (класически метод „разлика в разликите“)
2. Група от 25% от всички общини, които са получили най-много средства на глава от населението по ОПРР 2007-2013 г. и 25-те процента, които не са получили или са получили най-малко средства по програмата.

В описаните по-горе регресии са използвани различни подходи, но общото в тях е, че накрая групите общини са били разделени на две категории – участващи по програмата (или получаващи най-високи плащания на глава от населението), условно индексирани с 1 и такива, които не са получили (или са получили най-ниските) плащания на глава от населението по ОПРР 2007-2013 г., индексирани с 0. Отделно беше изследвана и регресионната връзка между плащанията на глава от населението и избраните показатели за резултат не чрез регресия с дискретни стойности за участие или не в интервенциите по ОПРР, а чрез непрекъснатата регресия. С други думи, сумите на плащанията по ОПРР на глава от населението бяха използвани като обясняваща

променлива в регресия за индикаторите за въздействие, като беше изследвана величината и значимостта на връзката между съответните показатели.

Резултатите от регресиите са представени по-долу:

Таблица 58: Резултати от регресиите на разликата в разликите

	Класическа регресия на разлика в разликите	25% с най-високи плащания = 1, 25% с най-ниски плащания = 0, регресия с дискретни стойности	Регресия на нивото на безработица с плащанията на глава от населението
Свободен член	15.34 (**)	20.29 (**)	-5907.74 (**)
Индикатор за участие в ОПРР /за размер на получените по ОПРР средства/	-1.87 ()	-5.19 ()	-0.0184 (**)
Време	14.26 (**)	22.93 (**)	2.95 (**)
Индикатор за размер на получените по ОПРР средства*Време	-5.92 (*)	-9.28 (*)	Н/П
Коригиран R ²	0.1613	0.4086	0.1787
Вероятност, свързана с F- статистиката	< 2.2e-16	< 2.2e-16	< 2.2e-16

Кодове за нивото на значимостта на получените оценки: *** 0.001, ** 0.01, * 0.05, .0.1

В таблицата по-горе оценката на въздействието на ОПРР върху нормата на безработица по общини е оценено като произведение между индикатора за участие в ОПРР (или за по-високи получени плащания на глава от населението) и фиктивна (dummy) променлива за времето, която приема стойности 0 през 2010 г. и 1 през 2013 г. Видно е, че ефектът от интервенциите по ОПРР е статистически значим и в трите представени регресии. В първата е оценено, че в общините, получили финансиране по ОПРР 2007-2013 г. нивото на безработица е било с 5.92 процентни пункта по-ниско от това, регистрирано в общините, които не са получили средства по ОПРР. От втората регресия се вижда, че в общините, получили най-много средства от ОПРР на глава от населението, нормата на безработица е била с над 9 процентни пункта по-ниска от тази в общините, не получили или получили най-малко средства на глава от населението. Третата регресия показва слаба, но значима отрицателна зависимост между нормата на безработица и плащанията по ОПРР.

И в трите регресии, очаквано, коригираният R² е нисък, тъй като в регресиите не са включени редица други обясняващи променливи за безработицата. Също така от първите две регресии е видно, че през периода 2010-2013 г. безработицата се е увеличавала във времето, поради влошените икономически условия общо за страната.

Видно е също, че общините с по-големи плащания по ОПРР на глава от населението по-принцип се характеризират с по-ниски нива на безработица.

Връзката между нивото на безработица и плащанията по ОПРР 2007-2013 г. е статистически значима, но последните обясняват малка част от вариацията в нивата на безработица, което е видно от ниските стойности на коригирания коефициент на детерминация R^2 . По тази причина, с цел да изследваме дали обяснението на по-голяма част от вариацията на безработицата няма да доведе до промяна на величината или значимостта на плащанията, като обясняваща променлива за нивото на безработица по общини, добавихме някои допълнителни променливи в горните регресии. Целта на тези индикатори е да отчетат структурните разлики между общините. Предвид ограничения набор от информация на ниво общини, избрахме следните индикатори: гъстотата на населението на кв.м., делът на населението в работоспособна възраст, делът на земеделската земя, на урбанизираните територии, на земята за добив на полезни изкопаеми и на земята за транспорт и инфраструктура в общата територия на общините. Резултатите от проведените регресии са представени в таблицата по-долу.

Таблица 59: Резултати от регресиите на разликата в разликите с добавени допълнителни обясняващи променливи.

	Класическа регресия на разлика в разликите	25% с най-високи плащания = 1, 25% с най-ниски плащания = 0, регресия с дискретни стойности	Регресия на нивото на безработица с плащанията на глава от населението
Свободен член	34.43 (***)	21.01 (***)	-5817.67 (***)
Индикатор за участие в ОПРР /за размер на получените по ОПРР средства/	1.79 ()	-4.12 (**)	-0.0136 (***)
Време	14.06 (**)	22.93 (**)	2.91 (**)
Индикатор за размер на получените по ОПРР средства*Време	-5.88 (*)	-9.30 (**)	Н/П
Дял на населението в работоспособна възраст	-30.57 (**)		-25.4 (**)
Дял на урбанизираните площи в територията на общината	-43.47 (**)		-41.05 (**)
Дял на земята за добив на полезни изкопаеми в територията на общината	-106.93 (**)	-104.01 (**)	-100.79 (**)

Коригиран R ²	0.264	0.4431	0.2683
Вероятност, свързана с F-статистиката	< 2.2e-16	< 2.2e-16	< 2.2e-16

Кодове за нивото на значимостта на получените оценки: *** 0.001, ** 0.01, * 0.05, . 0.1

Както е видно от представената по-горе таблица, някои от избраните индикатори показваха значими връзки с нивото на безработица и съответно доведоха до слабо увеличение на съответните коефициенти на детерминация на регресиите. Те, обаче, не доведоха до промяна на оценения ефект от интервенциите по ОПРР 2007-2013 г., нито на неговата значимост.

Съгласно избрания подход за контрафактологичен анализ, беше направен регресионен анализ на въздействието на ОПРР 2007-2013 г. и върху механичния прираст на населението по общини. От този анализ, обаче, не бяха получени статистически значими резултати и по тази причина резултатите от него не са включени в настоящата оценка.

В заключение, валидирането на резултатите от прилагането на метода „разлика в разликите“ затвърждава извода, че в общините, получили най-много средства от ОПРР на глава от населението, безработицата е по-ниска от тази в общините, получили или получили най-малко средства 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.

2.2.3. Оценка на въздействието върху административния капацитет

? Какво е въздействието на интервенциите по „Техническа помощ“ върху административния капацитет на бенефициентите и УО? Какво е въздействието на обученията върху административния капацитет на бенефициентите? Какво е въздействието на обученията върху административния капацитет на служителите на УО?

Ключов момент за успешното изпълнение и управление на оперативната програма е наличието на достатъчен административен капацитет както на ниво УО, така и на ниво бенефициенти на програмата.

УО на ОПРР започва дейности по изграждане на административния капацитет още по време на подготовката на оперативната програма, като използва средства по пред-присъединителна програма ФАР, а след одобрението на програмата, ресурси от приоритетна ос „Техническа помощ“. Средствата по приоритет „Техническа помощ“, която е насочена към осигуряване на безпрепятствено изпълнение, наблюдение, оценка, публичност и контрол на програмата, следва да бъдат използвани и за изграждане и разширяване на административния капацитет на структурите изпълняващи програмата. Изграждането на административния капацитет е

продължаващ процес, като основна част от него е повишаването на квалификацията и знанията, както на служителите на УО, така и на бенефициентите на програмата.

Финансовите средства за приоритет „Техническа помощ“ са в размер на **54 123 087** евро (105 855 557 лева), от които **46 004 624** са европейско финансиране. Общата сума на приоритета представлява **3,38%** от цялата програма. Общият бюджет на приоритетна ос е актуализиран спрямо взетите решения на КН през 2012 г. и КН през 2013 г., като ресурсът на приоритета към 2013 г. е на стойност **54 093 389 евро** (105 797 473 лева).

Към декември 2014 г. съгласно информацията в ИСУН, по приоритета има 137 проекта. Проектите са разпределени в три направления:

- Подкрепа за УО и конкретните бенефициенти-държавни институции – 71 проекта;
- Подкрепа за укрепване на капацитета на бенефициенти – общини – 35 проекта;
- Подкрепа за подготовка на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за бенефициенти – общини – 31 проекта.

За целта на анализа на административния капацитет, финансираните проекти са разделени в няколко основни категории:

- Проекти свързани с материално-техническо осигуряване на програмата
- Проекти за ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите
- Проекти свързани с обучения на УО и бенефициентите
- Проекти свързани с мерките за публичност и информация на програмата
- Проекти свързани с наемане на външни специалисти
- Проекти свързани с предоставяне на консултантска подкрепа (техническа помощ, изследвания, оценки и анализи)
- Проекти за подкрепа на конкретните бенефициенти – държавни институции
- Проекти за подкрепа за укрепване на капацитета на бенефициенти – общини
- Проекти за подкрепа за подготовка на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за бенефициенти

По-долу е представен списък на проектите, финансирани по приоритетна ос „Техническа помощ“ разпределени съгласно тези категории.

Таблица 60: Проекти финансирани по ПО „Техническа помощ“

Категория	Брой проекти	Статус на проектите	Общ бюджет в лева	Общо изплатени средства в лева
-----------	--------------	---------------------	-------------------	--------------------------------



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Проекти свързани с материално-техническо осигуряване на програмата	11	6 приключени 4 в изпълнение 1 прекратен	6 508 328	4 098 997
Проекти за ограничаване на тежестта и стимулиране на служителите	11	7 приключени 3 в изпълнение 1 прекратен	23 849 750	17 857 606
Проекти свързани с обучения на УО и бенефициентите	8	3 приключени 4 в изпълнение 1 прекратен	4 771 334	3 993 089
Проекти свързани с мерките за публичност и информация на програмата	8	3 приключени 3 в изпълнение 2 прекратени	8 055 698	4 727 513
Проекти свързани с наемане на външни специалисти	8	2 приключени 4 в изпълнение	7 736 541	3 868 875
Проекти свързани с предоставяне на консултантска подкрепа (техническа помощ, изследвания, оценки и анализи).	17	9 приключени 3 в изпълнение 5 прекратени	9 291 730	7 779 560
Проекти за подкрепа на конкретните бенефициенти – държавни институции	8	7 в изпълнение 1 временно спрян	8 331 570	6 466 173
Подкрепа за укрепване на капацитета на бенефициенти – общини	35	35 в изпълнение	25 366 022	9 116 526
Проекти за подкрепа за подготовка на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за бенефициенти	31	30 в изпълнение 1 прекратен	6 710 039	2 421 551
Общо	137		100 621 012	60 329 890

Източник: ИСУН

Общият бюджет на финансираните проекти е 100 621 012 лева, а изплатените средства към декември 2014 г. са 60 329 890 лева, т.е. 95% от средствата по приоритет „Техническа помощ“ са контракувани, а 57% са изплатени.

При това ефективно ниво на усвояване на финансовите средства по приоритета, по-голямата част от заложените му индикатори са постигнати успешно. Съгласно

информацията в Годишния доклад за изпълнението на ОПРР 2007 – 2013 за 2013 г. целевите стойности на заложените индикатори са постигнати с изключение на индикатор „Извършени оценки“, за който е заложена стойност от 6 оценки, а до момента има извършени 4 оценки на ОПРР 2007 – 2013 и индикатор „Техническа подкрепа, консултации и др“, при който са предвидени 15500 бройки, а са постигнати 1444. Трябва обаче да се отбележи, че и двата индикатора подлежат на интерпретация. Например настоящата оценка съдържа множество под-оценки, които могат да бъдат разглеждани и самостоятелно. Същото се отнася за броя консултации, които са извършени по договор за техническа помощ или като подкрепа от външни специалисти. Самият термин „Техническа подкрепа“ трудно може да бъде измерен. Някои индикатори като „Обучени служители на УО (вкл. Регионалните му отдели) и бенефициенти“ и „Проведени информационни кампании и публични събития съгласно Комуникационния План“ пък имат постигнати много високи стойности в сравнение с целевите. По-долу прилагаме таблица с постигнатите индикатори.

Таблица 61: Постигнати стойности на индикаторите по ПО5

Индикатори		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Общо
Резултат											
Ниво на обществена осведоменост	Постигната стойност	НП	НП	0	0	0	0	0	77.8 %		77.8 %
	Целева стойност	НП	НП	15%	НП	НП	НП	НП	НП	40%	40%
	Базова стойност	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП
Продукт											
Техническа подкрепа, консултации и др.	Постигната стойност	НП	360	360	416	1328	1328	1444			1444
	Целева стойност	НП	1000	5500	НП	НП	НП	НП	НП	15500	15500
	Базова стойност	1500	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП
Обучени служители на УО (вкл. регионалните му отдели) и	Постигната стойност	1084	3978	4442	5307	6448	7005	7145			7145
	Целева стойност	НП	450	1500	НП	НП	НП	НП	НП	4500	4500
	Базова стойност	600	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП
Проведени заседания на Комитета по наблюдение	Постигната стойност	1	3	6	8	10	12	14			14
	Целева стойност	1	НП	6	НП	НП	НП	НП	НП	14	14
	Базова стойност	0	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП
Проведени информационни кампании и публични събития съгласно Комуникационния План	Постигната стойност	7	74	95	134	184	226	271			271
	Целева стойност	НП	6	20	НП	НП	НП	НП	НП	60	60
	Базова стойност	6	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП
Извършени оценки	Постигната стойност	НП	НП	1	1	2	2	4			4
	Целева стойност	НП	НП	3	НП	НП	НП	НП	НП	6	6
	Базова стойност	0	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП	НП

Източник: Годишни доклади на УО и собствени изчисления

Анализът на въздействието на интервенциите по „Техническа помощ“ върху административния капацитет на бенефициентите следва три основни елемента¹⁴⁵:

- Структура – наличие на определени структури за управлението и изпълнението на програмата с ясно дефинирани отговорности и задачи;

¹⁴⁵ Key indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds, NEI, 2002

- Човешки ресурси – наличие на достатъчен, квалифициран и мотивиран персонал
- Системи и процедури – наличие на системи, инструменти, насоки, наръчници, процедури, които гарантират ефективно и правилно изпълнение на програмата

Съгласно събраната информация и данни интервенциите по приоритетна ос „Техническа помощ“ имат положително въздействие върху изграждането и укрепването на административния капацитет както на УО, така и на бенефициентите на ОПРР. Интервенциите по приоритета обхващат изпълнение на дейности и по трите елемента на административния капацитет – структури, развитие на човешките ресурси и наличие на системи и процедури.

Структури

Главна дирекция “Програмиране на регионалното развитие” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която е част от специализираната администрация на МРРБ е определена за УО на ОПРР 2007-2013 съгласно Решение на Министерски съвет 965 от 16 декември 2005 година за определяне на централното координационно звено, одитния орган по оперативните програми, централния информационен офис, управляващите органи на оперативните програми и междинните звена за управление на средствата от Структурните фондове на Европейския съюз в Република България и неговите последващи изменения (РМС № 747 от 2006 г., РМС № 886 от 2007 г. и РМС № 113 от 2008 г.). В качеството си на УО, тя има основни задължения по изграждане на отговаряща на изискванията на европейските регламенти работеща структура, както и въвеждане на ефективна система за управление и контрол.

В таблицата по-долу са представени структурните промени, през които дирекцията преминава в периода 2007 г. – 2013 г. и които имат за цел постигане на оптимизация на работните процеси и стриктно разделение на функциите.

Таблица 62: Структурни промени в УО

Година	Анализ / Идентифицирана слабост	Предприети стъпки
2007	Изготвен анализ на функционалните компетентности, числения състав на звената, пряко отговорни за управлението и изпълнението на ОПРР.	Увеличен е броят на експертите, ангажирани с дейности по мониторинг и финансово управление на програмата.
2008	Недостатъчни помещенията за архив и за провеждане на заседания на оценителни комисии	Изграден нов корпус към сградата на МРРБ с ново обзавеждане и оборудване, което обезпечава необходимите помещения.
2008	Изготвена оценка за състоянието на капацитета на УО на централно и регионално ниво.	Увеличена е числеността на персонала на ОПРР с 40 нови щатни бройки. Утвърдена е нова структура на УО на ОПРР, която гарантира по-ефективно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



		управление на програмата.
2009	Забавяне на процедурата за получаване на оценка на съответствие на системите за управление и контрол на ОП „Регионално развитие“	Оптимизиране процедурите за изпълнение и управление на ОПРР. Получена е положителна оценка на СУК на програмата
2009	Анализа на административния капацитет на УО на ОПРР	Утвърдена е нова структурата на ГД „ПРР“ с общо 133 щатни бройки през м. декември 2009 г. Подготвени са нови длъжностни характеристики на служителите, в съответствие с утвърдената нова структура
2010	Нужда от допълнително повишаване на административния капацитет на УО	Числеността на ГД „ПРР“ е увеличена от 133 на 153 щатни бройки. Създадени са нови щатни бройки (за сътрудници по управление на европейски проекти и програми) с цел подпомагане работата на УО Организиран е ежесмесен обучение по повод стартиране на нови схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПРР за регионалните отдели
2011	Нужда от допълнително повишаване на административния капацитет на УО	Числеността на ГД „ПРР“ е увеличена от 153 на 162 щатни бройки Изменение на структурата на УО на ОПРР като е обособен сектор „Нередности“ в рамките на отдел „ЗОРН“, а отдел „Организационно развитие, информация и публичност“ е трансформиран в сектор „Информация и публичност“ към отдел „ПОИП“ Създадено е Звено по JESSICA в рамките на отдел „Програмиране, оценка, информация и публичност“ на УО.
2012	Укрепване на административния капацитет на УО	Утвърдена е нова структура и численост на УО на ОПРР от 162 бройки и по-конкретно на отдел „Законодателство, оценка на риска и нередности“ - 16 щатни бройки, с два сектора: сектор „Нередности“ - 8 щатни бройки и сектор „Контрол по обществените поръчки“ - 7 щатни бройки. Посредством обособяване на сектор „Нередности“ и сектор „Контрол по обществените



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



		<p>поръчки“ в рамките на отдел „ЗОРН“ е постигнато пълно разделение на функциите и отговорностите по отношение на постъпващи сигнали за нередности за физическото изпълнение на проектите.</p> <p>Проведени са общо 67 обучения както в България, така и в страни-членки на Европейския съюз</p> <p>Проведена е работна среща-обучение във връзка с практическото приложение на Версия 8 на Наръчник за управление и изпълнение на ОПРР</p>
2013	Укрепване на административния капацитет на УО	<p>Числеността на ГД „ПРР“ е намалена от 162 на 157 щатни бройки. Секторите „Програмиране“ и „Оценка“, в отдел „Програмиране, оценка, информация и публичност“ се трансформират в един сектор „Програмиране и оценка“, като двама от служителите в сектора изпълняват функции по организиране на процеса на оценка.</p> <p>Всички служители на ГД „ПРР“, участват в обучение свързано с актуализацията на Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР и ускоряване на процесите на верификация в рамките на УО на ОПРР.</p>
2014	Укрепване на административния капацитет на УО. Оптимизация на структурата и намаляване на числеността на ръководния състав.	<p>Утвърдена е обща численост на ГД „ПРР“ от 160 щатни бройки. Секторите „Нередности“ и „Контрол по обществените поръчки“ са трансформирани в отдел „Законодателство, оценка на риска и нередности“ с 10 щатни бройки. Секторите „Информация и публичност“ и „Програмиране и оценка“ се трансформират в отдел „Програмиране, оценка, информация и публичност“ с 10 щатни бройки. В отдел „Финансово управление и контрол“ са обособени следните 3 сектора: „Финансов контрол и разплащания“, „Финансово планиране и счетоводна отчетност“ и „Лоши вземания“. Намалена е числеността на отдел „Мониторинг“ от 22 на 18 щатни бройки и на отдел „ИПП“ от 18 на 15 щатни бройки. Създадени са отдел</p>

		„Солидарност“ с 3 щатни бройки и отдел „Последващ контрол“ с 9 щатни бройки. Увеличен е щатът с по една бройка на регионалните отдели: СЗР, СЦР, СИР, ЮИЛ, ЮЗР и с 2 щатни бройки на ЮЦР.
--	--	---

Източник: Годишни доклади на УО и интервюта със служители на УО

Както е видно съгласно информацията в годишните доклади, още през 2007 г. е направен анализ на административния капацитет на УО и въз основа на направените препоръки, структурата на ГД „ПРР“ е оптимизирана, така че да гарантира правилното и пълноценно управление на програмата. В периода 2009 – 2012 всяка година се извършват изменения в структурата на УО, така че да бъдат отразени работното натоварване свързано с изпълнението на ОПРР, както и нововъзникналите функции и отговорности. В съответствие със структурните промени, се увеличават и щатните бройки на дирекцията, които осигуряват наличие на необходимия 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 и т.н.

В периода 2007 - 2013 има няколко основни структурни промени в ГДПРР. Едната основна промяна е при обособяването на управлението на програмите за териториално и трансгранично сътрудничество в отделна дирекция. Втората промяна е при преструктурирането на отдел „Законодателство, оценка на риска и нередности“ с два сектора: сектор „Нередности“ и сектор „Контрол по обществените поръчки“. Следващата значима промяна е през 2014 г. когато са обособени два нови отдела: „Последващ контрол“ и „Солидарност“, както и нов сектор „Лоши вземания“ в отдел „Финансово управление и контрол“. Отдел „Последващ контрол“ е обособен с цел изпълнение на препоръките от одит извършен от Европейската Комисия. Отдел „Солидарност“ е създаден, след като УО на ОПРР е определен за координиращ орган отговорен за управлението и контрола на дейностите, финансирани със средства от фонд „Солидарност“. Сектор „Лоши вземания“ в отдел „ФУК“ е обособен поради големия брой сигнали за нередности по програмата, чието разглеждане отнема значителен човешки ресурс и е добро решение от гледна точка капацитета на отдел ФУК и неговите отговорности. Отдели „Изпълнение на програмни приоритети“, „Мониторинг“ и регионалните отдели не са преминавали през значителни структурни промени. По време на интервютата, служителите на УО споделиха, че комуникацията и разделиението на функциите между отделите е адекватна, като трябва да се поработи върху подобряване на комуникацията между централата в София и регионалните отдели.

Човешките ресурси са най-важният елемент за успешното изпълнение на всеки един проект и на оперативната програмата като цяло. Ето защо обучението и мотивацията, както на служителите на УО, така и на бенефициентите на ОПРР имат ключово значение за пълното и правилно усвояване на европейските средства.

Следва да се отбележи, че част от средствата по приоритет „Техническа помощ“ (23%) са използвани за стимулиране на служителите на УО, ограничаване на текучеството и запазване на изградения експертен потенциал, което има положително въздействие върху цялостния административен капацитет на структурите заети с изпълнението на ОПРР.

Изграждането на опит и квалификация на служителите и на бенефициентите има ключова роля за успешното изпълнение на програмата и усвояването на предвидените средства. Обучението се третира не като разход, а като инвестиция. Във връзка с това част от средствата по приоритет „Техническа помощ“ са използвани за дейности по текущо и специализирано обучение, както на служители на УО, така и на бенефициенти

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.

Оценката на проведени обучения от гледна точка на знания, трансфер на практики и въздействие върху организацията включват редица фактори. Основната структура на модела за оценка на обученията на Доналд Къркпатрик¹⁴⁶ обхваща 4 степени:

- | | |
|--------------------|--|
| Ниво 1 - Реакция | Как участниците да реагират на програмата? |
| Ниво 2 - Обучение | До каква степен участниците подобряват своите знания и умения в резултат на проведеното обучение? |
| Ниво 3 - Поведение | До каква степен участниците променят поведението си обратно на работното място в резултат на обучението? |
| Ниво 4 - Резултат | Какви организационни ползи има в резултат от обучението? |

Оценката на ниво 1 се прави непосредствено след провеждане на самото обучение. Останалите 3 нива на оценка се прилагат след изминаване на определен период от обучението, като се измерват ефектите и дългосрочните резултати от обучението. Както резултатите от онлайн проучванията, така и отговорите на служителите на УО и на бенефициентите по време на проведените интервюта показват, че след преминалите обучения е настъпила положителна промяна върху техния капацитет и квалификация. Всички са отговорили, че са използвали наученото при изпълнение на работните си задължения и отговорности и им е помогнало по-ефективно да изпълняват отговорностите си свързани с управление и усвояване на финансовите средства от ЕС.

Таблицата по-долу обобщава информацията относно обученията на служители на УО според годишните доклади за изпълнение.

¹⁴⁶ Моделът за оценка на обученията на Доналд Къркпатрик е един от най-добре познатите и използвани модели. Къркпатрик развива своя модел в края на 1950 г. и моделът оттогава е адаптиран и модифициран от редица изследователи.

Таблица 63: Обучения на служители от УО

Година	Предприети стъпки
2008	По приоритет ТП са разработени: <ul style="list-style-type: none"> • анализ на административния капацитет на УО на ОПРР • анализ на потребностите от обучение на служителите от УО на ОПРР • програма за обучение на служителите на ОПРР
2009	Проведени са 72 обучения на общо 119 служители
2010	Съгласно одобрената програма за обучения са проведени общо 47 обучения на 107 служители в страната и чужбина.
2011	Проведени са 25 обучения на служители на УО
2012	Проведени са общо 67 обучения както в България, така и в страни-членки на Европейския съюз Проведена е работна среща-обучение във връзка с практическото приложение на Версия 8 на Наръчник за управление и изпълнение на ОПРР
2013	Провеждане на обучения в страната за 73 служители 67 служители са преминали специализирани обучения в чужбина УО на ОПРР организира периодични работни срещи за обмяна на опит и добри практики между експертите от регионални отдели и отделите на централно ниво с цел повишаване на експертната компетентност при осъществяване на контрол на обществените поръчки

Източник: Годишни доклади на УО

През октомври 2009 г. е изпълнен проект “Укрепване на капацитета на Управляващия орган на ОП “Регионално развитие” 2007-2013 г. за управление и изпълнение на ОПРР чрез разработване на програма за обучение”, по който е изготвен анализ на потребностите от обучение на служителите на УО на ОПРР и на база на резултатите от анализа е разработена двегодишна програма за обучение на служителите от УО на ОПРР. Основна цел на програмата е да отговори на нуждите от обучение на служителите, да адресира специфични потребности от обучение, свързани с изпълнението на работата в съответните отдели, както и да даде възможност за придобиване на знания и умения от практиката на други страни-членки на Общността с по-голям опит в управлението на програми в областта на регионалното развитие. Изпълнението на програмата започва през 2010 г., като са проведени общо 47 обучения на 107 служители, както в България, така и в страни-членки на Европейския съюз. Проведената анкета сред служителите участвали в обученията показва, че програмата е отговорила на техните потребности и поставените цели във връзка с укрепване на капацитета на УО са постигнати.

От 2011 г. в УО е предприета практика за изготвяне на планове за обучение на служителите за всяка календарна година, като при тяхната подготовка се взимат предвид и препоръките от одитни и оценителни доклади, както и нуждите възникнали заради изменения на нормативната уредба и нововъзникнали отговорности и задължения. Също така УО дава възможност служителите да бъдат включвани в

допълнителни обучения, извън обявените в плана. Тези практики би следвало да бъдат запазени и в мерките за повишаване на административния капацитет на УО през следващия програмен период 2014-2020. По време на интервютата, служителите споделиха, че има необходимост от провеждане на обучения, които да сближат колектива на УО и всеки отдел да разбере с повече подробности работата и отговорностите на своите колеги. Това може да се постигне чрез организиране на хоризонтални обучения като работа в екип, управление на стреса, изграждане на екип и т.н.

Два проекта по приоритет „Техническа помощ“ предоставят средства за участия и организиране на обучения на УО - BG161PO001-5.3.01-0051-C0001 „Укрепване на капацитета на УО на ОПРР, чрез обмен на добри практики и опит с управляващи органи, сертифициращи органи, регионални и местни власти от страни, членки на ЕС, свързани с изпълнение на регионални политики на Общността“ и BG161PO001-5.3.01-0032-C0001 „Обезпечаване на служебните пътувания в страната на служителите от УО на ОПРР, пряко свързани с изпълнение на основните им задължения“.

Резултатите от онлайн проучването сред служителите на УО показват, че 43% от анкетираните служители в голяма степен са успели да преминат обученията, които са предвидили в годишните си планове за обучение. Трябва да се обърне внимание, че някои отдели („ЗОРН“, „Последващ контрол“, „ПОИП“) не са успели да участват в планираните обучения поради голямото си работно натоварване. Според 53% от служителите предвидените обучения отговарят на техните нужди от обучение и квалификация.

Служителите на УО са участвали основно в краткосрочни обучения (1-2 дни) в страната и в чужбина, тъй като поради работното натоварване не могат да си позволят да отсъстват продължително от работа. Самите те също определят, че краткосрочните обучения, както и обученията в чужбина са били най-полезни за тях и най-пълно са удовлетворявали техните потребности от квалификация. Качеството на обученията в повечето случаи е било добро (49%) или отлично (21%). Това, което по-скоро не се харесва на служителите е че темите на предлаганите обучения са твърде ограничени, а те имат нужда от по-специализирани обучения по конкретни проблеми и въпроси.

Като положителен фактор следва да се отбележи, че в ГДПРР съществува практиката за представяне на резултатите от обученията и трансфериране на знанията към останалите колеги в отдела като служителят, който е участвал в обучението подготвя доклад и изпраща информацията по имейл на останалите служители, като посочва къде могат да се намерят обучителните програма и материали.

Служителите участвали в онлайн проучването са почти единодушни, че са използвали придобитите знания и умения при изпълнение на работните си задължения, както и че са постигнали по-качествено и ефективно изпълнение на работния процес. В обобщение може да се заключи, че обученията преминати от служителите са повлияли върху качеството на работата на УО в положителна насока и са оказали силно влияние върху продуктивността на работата, контрола на изпълнението на програмата и удовлетвореността на служителите.

Укрепване на капацитета на бенефициентите

През 2007 г. УО изготвя подробен анализ на капацитета на бенефициентите за разработване на проекти и усвояването по операциите на ОПРР. Резултатите от анализа показват, че основните трудности, които срещат бенефициентите в началото на програмния период са свързани с подготовката на качествени проекти и са свързани с:

- подреждането по приоритет на нуждите и най-вече инструментите за развитие;
- формулирането на стратегически и оперативно интегрирани проекти;
- идентифицирането и обосновката на проекта – особено при икономическите и социални резултати от проектната идея;
- липса на предварителна подготовка на проектите, което се отразява на качеството на проекта;
- спазване на принципа на допълняемост с национални стратегически документи.

Също така в началото на 2008 г. е проведено социологическо изследване, илюстриращо капацитета на бенефициентите към момента и анализ на потребностите им от обучение. Този анализ, както и предходния от 2007 г. показват в кои области да бъдат фокусирани усилията на УО за изграждане на капацитет, както и темите на обученията, които следва да бъдат организирани. Изграждането на капацитет на бенефициентите започва още в предприсъединителния период с проект, финансиран по програма ФАР - BG2004/016-711.11.02. Фаза 1 / Година 2004 “Подкрепа за изготвяне на качествени стратегически документи, насърчаване на партньорство, сътрудничество и помощ за изграждане на капацитет за разработване на проекти” - Компонент А – Идентифициране на проекти и Компонент Б – Разработване на проекти.

След стартиране на ОПРР 2007 – 2013 УО провежда обученията на бенефициентите по няколко линии на интервенции финансирани от приоритет „Техническа помощ“:

- проекти насочени към провеждане на обучения за бенефициентите;
- информационни дни по схеми за безвъзмездна финансова помощ;
- съвместни работни срещи с бенефициенти при актуализиране на правилата за изпълнение на проектите;
- работни и координационни срещи за обмяна на опит.

През 2009 г. е одобрен проект по приоритет „Техническа помощ“ - BG161PO001/5-01/2008/014 „Укрепване на капацитета на бенефициентите на ОПРР за успешно участие в изпълнението на ОПРР и усвояване на средствата, отпуснати от Структурните фондове чрез изпълнение на плана за обучение“. В рамките на проекта е сключен договор с предмет: „Разработване на специфично обучение по операции за бенефициенти и консултиране по разработване и изпълнение на проекти по ОПРР“, с цел укрепване на капацитета на бенефициентите при разработване на проектни предложения, управление и изпълнение на сключени договори по схеми за безвъзмездна финансова помощ по ОП „Регионално развитие“. По договора са проведени 109 обучения по 18 схеми за предоставяне на БФП в страната и съответно са обучени 1425 представители на бенефициентите, също са организирани 28 работни визити в страни членки с цел обмяна на добри практики и научени уроци, в които са взели участие 333 участници. Според информацията в годишните доклади за

изпълнение на ОПРР 2007-2013 когато започва интензивното изпълнение на проекти по ОПРР 2007 – 2013 бенефициентите срещат следните проблеми:

- процедурите за възлагане на обществени поръчки
- ограничени общински бюджети в условията на тежка финансова и икономическа криза
- некачествено изпълнение от страна на изпълнители на СМР

Също така проведени одити и оценки показват, че е необходимо предприемане на действия свързани с укрепване на капацитета на конкретните бенефициенти по ОПРР. УО предприема следните мерки с цел засилване на капацитета на административните структури – конкретни бенефициенти по ОПРР:

- участие на бенефициентите в специализирани обучения в областта на Структурните фондове на ЕС, включително и обмяна на опит;
- материално стимулиране на екипа по управление и изпълнение на СРИП;
- разработване на готови (зрели) проекти в пълна степен на проектна готовност (работни проекти в пълния им обем, съгласувания, одобрения, разрешения и др.), с които бенефициентите да кандидатстват за финансиране със средства от програмата за регионално развитие в рамките на следващия програмен период 2014–2020 г.;
- разработване и въвеждане на системи за мониторинг и оценка на изпълнението на СРИП/проектите;
- осигуряване на техника и оборудване за изпълнение на СРИП/проектите на бенефициентите;
- организиране на срещи за координиране на процеса по управление и изпълнение на СРИП/проектите по ОПРР;
- осигуряване на информация и публичност по отношение на СРИП на бенефициентите

Към настоящия момент бенефициентите по ОПРР 2007-2013 г., особено общините, са натрупали значителен капацитет в подготовката, управлението и изпълнението на проекти по програмата. 82,8% от участниците в онлайн проучването сред бенефициентите посочват, че тяхната организация има над 5 години опит в използването на фондове на ЕС. Самите бенефициенти оценяват капацитета на своите организации като до голяма степен адекватен и напълно адекватен от гледна точка на брой служители и опит, знания и умения свързани с работните процеси.

Резултатите от проучването показват, че бенефициентите са участвали активно в организираните обучения, като най-много са присъствали на обучения за изпълнение на проекти, следвани от информационни дни и обучения за подготовка на проекти. Обученията, в които основно са участвали бенефициентите са били краткосрочни (1-2 дни) провеждани в страната, като са имали възможност да участват в до 5 и над 5 обучения. Също така бенефициентите са имали възможност да участват в обучения в чужбина основно краткосрочни (1-3 дни) където са били запознати с успешни проекти,

добри практики и научени уроци в различни сектори подкрепяни от програмата като енергийна ефективност, запазване и промотиране на културни забележителности, борба с наводненията и др.

Бенефициентите са доволни от качеството на обученията като отбелязват, че в повечето случаи (87%) качеството на обученията е било добро или отлично. Тези данни бях потвърдени и по време на проведените срещи с бенефициенти, които отбелязаха, че обученията организирани от УО са били много полезни и са подпомогнали както успешното изпълнение на проектите, така и изграждането и укрепването на знанията и уменията на служителите. Като допълнителен ефект от проведените обучения следва да се отбележи изграждането на контакти и връзки между самите бенефициенти, които по-късно им дават възможност да обсъждат възникнали казуси и трудности по проектите, които изпълняват особено когато проектите са от една и съща схема безвъзмездна финансова помощ. Също така по време на самите обучения, като особено полезно бенефициентите подчертават възможностите да обсъдят своите въпроси и с лекторите и с останалите участници в обученията.

Основните области на обучения, които са били преминати от бенефициентите, са:

- знания и умения в областта на финансовото управление и контрол
- знания и умения в областта на управление и отчитане на проекти
- знания и умения в областта на организиране и провеждане на обществените поръчки.

Участниците в обученията смятат, че са променили поведението си на работното място в резултат на наученото и смятат, че въз основа на преминатите обучения управляват и изпълняват своите проекти по-добре, както и са постигнали по-ефективно финансово управление на проектите си. Съответно са постигнати и устойчиви резултати за организацията (ниво 4), тъй като чрез обученията е укрепен значително капацитетът на организациите, което е довело до подготовка на повече проекти, както и до по-качествено усвояване на предоставените европейски средства.

Бенефициентите смятат, че УО трябва да продължи с практиката по провеждане на обучения на бенефициентите и през текущия програмен период. Основните теми, които бенефициентите считат, че са необходими са: организиране и провеждане на обществени поръчки, финансово отчитане на проекти и финансови корекции. Тъй като бенефициентите вече са натрупали значителен опит, те считат, че обученията през периода 2014-2020 г. следва да са практически ориентирани и да се разглеждат конкретни добри практики, казуси и прецеденти.

Като цяло бенефициентите (90%) отчитат като положителна подкрепата, която им е предоставил УО чрез средствата на приоритет „Техническа помощ“.

Отчитайки тези препоръки като част от подготовката за програмен период 2014-2020 г. Управляващият орган разработва проект по техническа помощ с предмет: „Изготвяне на планове за действие за укрепване на административния капацитет на бенефициентите на ОПРР“, който обхваща изследване на бенефициентите,

включващо от своя страна анализ и оценка на административния, техническия и финансов капацитет на бенефициентите на ОП „Регионално развитие“. По приоритет „Техническа помощ“ са отпуснати средства за укрепване на капацитета както на конкретните бенефициенти, така и на общините в размер на 33 697 592 лв. или 33.4% от целия бюджет на приоритет „Техническа помощ“.

Последният елемент на административния капацитет е свързан с наличие на **системи и процедури на работа, както и материално-техническата база** за изпълнение на програмата.

Съгласно изискванията на европейските регламенти Процедурният наръчник и Описанието на системите за управление и контрол на ОПРР имат положителна оценка за съответствие на системите за управление и контрол от Одитния орган на България и впоследствие и от ЕК. В периода 2009 – 2012, Процедурният наръчник и прилежащите контролни листа и образци претърпяват наложителни промени, които отразяват подобренията в системата за управление и контрол на програмата, прецизирането на правила и процедури, допълнението на контролните дейности и детайлизирането на контролни листа и изготвянето на нови методически указания, които подобряват качеството на проектното управление. Установените добри практики и научени уроци показват, че целта на процедурите е да подпомогне правилното изпълнение и прецизно да очертае ролите на участниците в процесите на комуникация, координация и управление на програмата, а не да направят системата тромава и бюрократична.

ИСУН е информационната система, която се използва за управление на всички оперативни програми през програмния период 2007 – 2013. Условиата, редът и механизмите за функциониране на ИСУН са определени с ПМС № 322 от 19.12.2008 г. Тя ще бъде използвана през следващия програмен период, като се предвижда да бъдат направени значителни подобрения и промени, които ще са насочени към използване на системата като функционален инструмент и намаляване на бюрократията.

Средства по приоритет „Техническа помощ“ са използвани и за пълното материално и техническо обезпечаване на служителите на УО, като са направени следните подобрения:

- Осигуряване на необходимото ИТ оборудване и софтуер;
- Обезпечаване на отпечатването и окомплектоването на документи;
- Осигуряване на превозни средства необходими за ефективната и ефикасна работа на УО;
- Осигуряване на условия за оценка на проектни предложения и успешно реализиране на сключените договори по ОПРР;
- Оптимизиране на процесите на архивиране на документацията по изпълнение на ОП;
- Осигуряване на подходящи условия за работа на УО на ОПРР чрез наемане на сграда извън МРРБ.

- Като цяло експертите в УО са удовлетворени от техническите средства, с които разполагат за осъществяване на ежедневните си задължения.

Изпълнение на препоръките свързани с укрепване на административния капацитет от предишни оценки на програмата

Административният капацитет на УО и бенефициентите е бил обект на няколко оценки по време на изминалия програмен период¹⁴⁷.

Като цяло направените заключения от оценителите обобщават, че УО функционира съгласно изискванията на европейското и националното законодателство и са необходими само малки настройки на системата. УО е съумял да изпълни препоръките на оценителите, като е използвал средствата по приоритет „Техническа помощ“. По-долу разглеждаме изпълнените препоръки към горепосочените доклади.

Анализ на административния капацитет на УО на ОПРР 2007-2013 направен през 2009 г.

1.	„Фина настройка“, а не радикална промяна: Управляващият орган функционира сравнително добре, въпреки наличието на проблеми. Не трябва да се правят съществени промени в нещата, които работят добре.	Препоръката е изпълнена. УО запазва своята структура като основните промени са свързани с бройките на персонала и са направени някои разделения на отдели с цел гарантиране на стриктното разделение на функциите.
2.	Опростяване и рационализиране на процесите, документите, изискванията и - най-общо - на цялостната дейност. Всички решения за промени трябва да се преценяват от гледна точка на това дали спомагат за опростяване и рационализиране на работата.	Наръчникът за управление изпълнение на ОПРР 2007-2013 е изменен доста често като последната му версия е №10 от януари 2015 г. Направените последни изменения се стремят да облекчат продължителните процедури, както и да намалят административната тежест и за УО, и за бенефициентите.
3.	Повишаване на ефективността на планиране и разпределение на работата, в т.ч. ефективно делегиране на отговорности по изпълнението на задачите.	Функциите на отделите са ясни. УО е делегирал всички функции по първо ниво на контрол на регионалните отдели.
4.	Поддържане и повишаване на мотивацията и отговорността на служителите, особено чрез	УО използва средства по приоритет „Техническа помощ“, за да мотивира и

¹⁴⁷ Анализ на административния капацитет на УО на ОПРР 2007-2013, 2009 г.; Средносрочна оценка на ОПРР 2007-2013, 2011 г.

	подобряване на тяхното признание и стимулиране.	стимулира своите служители.
5.	Установяване на ефективни работни взаимоотношения с общата администрация на МРРБ като предпоставка за решаване на значителна част от проблемите, в т.ч. опростяване, мотивация на служителите, създаване на нормална работна среда и др.	Със средства по приоритет „Техническа помощ“, е наета отделна сграда, в която е настанен УО. Чрез новата материално-техническата база е осигурена нормална работна среда за служителите.
6.	Обучение на служителите и ръководителите: последователно, съобразено с конкретните нужди, икономично и ефективно.	Със средства на приоритет „Техническа помощ“ ежегодно се организират и провеждат обучения на служители на УО.
7.	Последователни и своевременни действия за укрепване на капацитета на бенефициентите: много от съвременните проблеми и ”тесни места” в работата на УО се обясняват с ниския капацитет на бенефициентите. Укрепването на капацитета на бенефициентите ще спомогне за намаляване на слабостите и пропуските в изпълнението и на значителния натиск върху служителите на УО. Но същевременно служителите на УО трябва да участват активно в укрепването на капацитета на бенефициентите, а за да могат да правят това са необходими както специфични знания и умения, така и отзивчивост и разбиране на нуждите и проблемите на различните бенефициенти	УО е положил значителни усилия за укрепване на капацитета на бенефициентите. Със средства на приоритет „Техническа помощ“ са проведени множество обучения, включително и работни визити в чужбина с цел обмяна на добри практики. По приоритет „Техническа помощ“ е направен анализ на капацитета на бенефициентите общини и е изготвен Обобщен план за действие за повишаване на административния капацитет на 36 общини - бенефициенти на ОПРР и са отпуснати средства за изграждане на капацитет на общините – бенефициенти за настоящия програмен период. Също така е разработен Обобщеният план за действие за повишаване на административния капацитет на конкретните бенефициенти на ОПРР и са отпуснати и средства за укрепване на капацитета на конкретните бенефициенти.

Среднодрочна оценка на ОПРР 2007-2013, 2011 г.

1.	За следващия програмен период, УО следва да обмисли създаването на Междинни звена за изпълнение на рутинна административна работа. Консултантът предлага управлението и административните функции да бъдат разделени в две или повече организации, т.е. УО да отговоря за политическите въпроси, а междинните звена да отговарят административните функции и управлението на проекти.	Резултатите от онлайн проучването по време на предварителната оценка на ОП „Региони в растеж“ 2014-2020 показват, че 46% от анкетираните представители на работната група/бенефициентите и 53% от представителите на УО не смятат, че изграждането на МЗ е необходимо. Заключение е, че изграждането на междинни звена би създадо повече структурни и функционални затруднения и пречки в работата, отколкото подобрения.
2.	Използване на външна техническа експертиза по приоритет „Техническа помощ“ за оценка на качеството на физическото изпълнение по време на проверките на място.	Със средства по „Техническата помощ“ е ангажирана външна фирма с техническа експертиза за извършване на мониторинг на физическото изпълнение на дейностите по финансираните договори.
3.	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.	УО развива капацитета на регионалните си отдели, като те имат ежегодни обучения. Също така са предприети стъпки за увеличаване на броя на служителите в тези отдели.

В заключение може да се обобщи, че УО е натрупал значителен административен капацитет и опит през изминалия програмен период 2007 – 2013. Служителите на дирекцията имат значителен стаж в сферата на управление на фондовете на ЕС както предприєдинителни, така и структурни, като 50% имат опит над 5 години, а 28% имат опит от 3 до 5 години. От гледна точка на работата в УО - 38% от служителите работят в УО над 5 години, а 35% от 3 до 5 години. Тези цифри показват, че като цяло няма голямо текучество в дирекцията, което гарантира запазването на квалифицираните кадри и натрупания институционален опит. По-скоро трябва да се обърне внимание, че текучеството е различно в различните отдели - в отдели „Изпълнение на програмни приоритети“, „Мониторинг“, „Финансово управление и контрол“ и регионалните отдели, почти няма загуба на служители, докато в отдел „ЗОРН“ текучеството е сравнително високо (по 1 човек на година), което се отразява върху работата, тъй като отделът е с малък брой хора.

Служителите дават висока оценка за капацитета на дирекцията като УО и смятат, че броят служители (69%), знанията (83%), уменията (78%) и опита (80%) свързан с

работните задължения, правилата и процедурите за работа (77%), работното пространство (84%), специализирания софтуер (73%) са напълно адекватни или до голяма степен адекватни на отговорностите и функциите свързани с управлението на програмата.

Финансираните интервенции по приоритет „Техническа помощ“ са оказали силно въздействие върху административния капацитет на УО като с най-голямо влияние са материално-техническото осигуряване на програмата (65%) и ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО (57%).

По-долу е приложена таблица, която показва мнението на отделите на УО относно интервенциите по Приоритет „Техническа помощ“ на ОПРР 2007-2013 с най-силно влияние върху административния капацитет на УО подредени по важност според всеки отдел:

Отдели	Интервенциите по Приоритет 'Техническа помощ' на ОПРР 2007-2013 с най-силно влияние върху административния капацитет на УО
Отдел „Финансово управление и контрол	<ul style="list-style-type: none"> Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Ограничаване на текучеството Обучение на бенефициентите
Отдел „Мониторинг“	<ul style="list-style-type: none"> Материално техническа база Ограничаване на текучеството Дейности по информация и публичност
Отдел „Изпълнение на програмните приоритети“	<ul style="list-style-type: none"> Обучения на служителите на УО Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Командировки, участия в работни групи и заседания на ЕС и др.
Отдел „Програмиране, оценка, информация и публичност“	<ul style="list-style-type: none"> Дейности по информация и публичност Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО
Отдел „Законодателство, оценка на риска и нередности“	<ul style="list-style-type: none"> Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Обучения на служителите на УО Обучения на потенциалните бенефициенти и



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



	бенефициентите на ОПРР 2007-2013
Отдел „Последващ контрол“	<ul style="list-style-type: none"> Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Обучения на служителите на УО Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Дейности по информация и публичност
Отдел „Североизточен район“	<ul style="list-style-type: none"> Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.)
Отдел „Югоизточен район“	<ul style="list-style-type: none"> Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Дейности по информация и публичност
Отдел „Южен централен Район“	<ul style="list-style-type: none"> Дейности по информация и публичност Обучения на потенциалните бенефициенти и бенефициентите на ОПРР 2007-2013 Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО
Отдел „Северен централен Район“	<ul style="list-style-type: none"> Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Предоставяне на техническа помощ на УО под формата на анализи, оценки, проучвания и др. Дейности по информация и публичност Обучения на служителите на УО Обучения на потенциалните бенефициенти и бенефициентите на ОПРР 2007-2013
Отдел „Северозападен район“	<ul style="list-style-type: none"> Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Обучения на служителите на УО
Отдел „Югозападен район“	<ul style="list-style-type: none"> Материално-техническо осигуряване на програмата (оборудване, наем сграда, автомобили и др.) Дейности по информация и публичност Ограничаване на текучеството и стимулиране на служителите на УО Обучения на служителите на УО
Отдел „Солидарност“	<ul style="list-style-type: none"> всички

Основните области, където следва да се изгражда капацитет на ГДПРР във връзка с функциите ѝ като УО на ОПРР през периода 2014-2020 г. според служителите на УО са:

- увеличаване на броя на служителите - (Отдел ИПП - 2 щатни бройки, Отдел Мониторинг – имат нужда от инженери и технически експерти, отдел ФУК – 5 щатни бройки, отдел ЗОРН – 9-10 щатни бройки, отдел ПК – 5 бройки, отдел ПОИП – 3 бройки)
- Умения и знания, свързани с работните задължения
- Опит, свързан с работните задължения
- Правила и процедури за работа
- Работно пространство
- Технически средства
- Специализирани зали
- Специализиран софтуер

Области, където е необходимо изграждане на капацитет на УО по отдели:

Отдели	Необходимост от увеличаване на капацитета на ГДПРР във връзка с функциите ѝ като УО на ОПРР
Отдел „Финансово управление и контрол“	<ul style="list-style-type: none"> • Брой служители
Отдел „Мониторинг“	<ul style="list-style-type: none"> • няма
Отдел „Изпълнение на програмните приоритети“	<ul style="list-style-type: none"> • Умения, свързани с работните задължения • Специализирани зали • Технически средства
Отдел „Програмиране, оценка, информация и публичност“	<ul style="list-style-type: none"> • Брой служители • Правила и процедури за работа
Отдел „Законодателство, оценка на риска и нередности“	<ul style="list-style-type: none"> • Умения, свързани с работните задължения • Брой служители • Знания, свързани с работните задължения • Опит, свързан с работните задължения • Правила и процедури за работа
Отдел „Последващ контрол“	<ul style="list-style-type: none"> • Брой служители • Работно пространство • Технически средства
Отдел „Югоизточен район“	<ul style="list-style-type: none"> • няма
Отдел „Североизточен район“	<ul style="list-style-type: none"> • няма
Отдел „Южен централен Район“	<ul style="list-style-type: none"> • Специализирани зали • Технически средства • Специализиран софтуер
Отдел „Северен централен	<ul style="list-style-type: none"> • Технически средства • Специализиран софтуер

Район“	
Отдел „Северозападен район“	<ul style="list-style-type: none"> • Технически средства
Отдел „Югозападен район“	<ul style="list-style-type: none"> • Знания, свързани с работните задължения • Умения, свързани с работните задължения • Правила и процедури за работа
Отдел „Солидарност“	<ul style="list-style-type: none"> • Опит, свързан с работните задължения

? Какви стъпки са предприети за намаляване на административната тежест за бенефициентите и УО?

Голямата административната тежест за бенефициентите при изпълнението на оперативните програми, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд е основен проблем пред ефективното усвояване на фондовете и постигане на заложените резултати. Поради това намаляването на административната тежест за бенефициентите е залегнало като хоризонтален принцип от проекта на общите принципи за предоставяне на помощта в новия програмен период 2014-2020 (виж СОМ (2011) 615).

Съгласно информацията в годишните доклади за изпълнение на ОПРР 2007-2013 са констатирани следните случаи на административна тежест:

- **Забавяне на процедирането на исканията за плащане на бенефициентите поради сложния процес на анексиране в УО на ОПРР.** В този случай УО променя процедурите в Наръчника за изпълнение на ОПРР като се ограничават случаите изискващи сключване на анекс към подписан договор за предоставяне на БФП. По този начин процедурите по одобрение и сключване на анекси се намаляват и това позволява навременна верификация на исканията за плащане. Също така са оптимизирани процедурите свързани с верификация на разходи като е намален броят на копията на документи, които се изискват при плащане, намаляване на кореспонденцията с бенефициента, съкращаване на срока на срока за изготвяне и представяне на доклад за верификация и съкращаване на периодът на „престой“ на едно искане за плащане в УО.
- **Неясни и утежнени критерии при кандидатстване.** Започва предварително публикуване на насоките за кандидатстване, за да имат бенефициентите възможност да обсъдят и коментират заложените в насоките изисквания, предвидени цели, дейности и резултати.
- **При изпълнението на част от проектите се наблюдава забавяне в изпълнението, което от своя страна води до промени в предвидения по съответния договор линеен график.** Основните причини за забавянето са свързани с процедурите за възлагане на обществени поръчки. В тези случаи УО предприема действия по временно спиране на договорите за предоставяне на

безвъзмездна финансова помощ или на отделни дейности от тях, вследствие на обстоятелства от обективен характер по смисъла на чл. 10.1 от Общите условия към договорите за предоставяне на БФП, които възпрепятстват изпълнението в срок на част от заложи в проекта дейности, до излизане на решения по обжалваните процедури. Това е обаче само временно решение на проблема, тъй като с наближаване срока за приключване на програмата УО взема решение да не одобрява искания за временни спирания, подадени от бенефициенти след 01.12.2013 г., в случай на обжалване на процедури за избор на изпълнител. Също така се организират съвместни срещи с бенефициентите, чиито проекти са установени като рискови и са обсъждани възможните сценарии за постигане изпълнението на заложените цели и резултати, което ще допринесе за постигане и на целите на програмата. УО предприема регулярен мониторинг по изпълнението на рисковите проекти.

- **Въвеждане на процедури за кандидатстване изцяло по електронен път в Модула за електронни услуги на ИСУН.** В Насоките за кандидатстване е включено детайлно описание на реда за подаване на проектни предложения по електронен път. Проведени са обучения на общини-кандидати за работа в Модула за електронни услуги на ИСУН с участието на представител на дирекция „Информация и системи за управление на средствата от ЕС“. Управляващият орган осигурява лице за постоянен контакт с кандидатите, което да приема сигнали и запитвания във връзка с работата в системата за разрешаване на текущи проблеми и казуси.

Резултатите от онлайн проучването сред служителите на УО показват, че според 59% от тях УО е предприел достатъчно мерки за намаляване на административната тежест на бенефициентите (26% са на мнение, че не са предприети достатъчно стъпки в тази насока). С най-голяма ефективност за улесняване на бенефициентите са били

- Унифициране на правилата за изпълнение на проекти (83%);
- Предварително публикуване на насоките за кандидатстване, с цел обсъждане с бенефициентите преди официалното им обявяване (78%);
- Електронно подаване на проектни предложения (77%);
- Опростяване на процедурите, свързани с плащания по договори за безвъзмездна финансова помощ (77%).

От друга страна мнението на по-голямата част от бенефициентите (53%) е, че УО не е предприел достатъчно мерки за намаляване на административните изисквания (27% са на мнение, че мерките са достатъчни). Според тях следните мерки са имали най-голяма ефективност за улесняване на тяхната работа:

- Предварително публикуване на насоките за кандидатстване, с цел обсъждане с бенефициентите преди официалното им обявяване (89%)
- Типизирани формуляри за кандидатстване (87%)
- Унифициране на правилата за изпълнение на проекти (83%)

- Електронно подаване на проектни предложения (71%)

Както се вижда от отговорите на УО и на бенефициентите, с най-голямо значение за намаляване на административната тежест са били унифицирането на правилата за изпълнение на проекти и предварителното публикуване на насоките за кандидатстване, с цел обсъждане с бенефициентите преди официалното им обявяване;

При проведените интервюта бенефициентите споделиха, че основното облекчение за тях е било:

- Възможността за представяне на документите към отчетите по проектите и към исканията за плащане на електронен носител, а не на хартия в 3 копия;
- Постоянната подкрепа от съответния регионален отдел на УО.

УО е направил стъпки за намаляване на административната тежест на бенефициентите, но следва да се продължат усилията в тази посока. Програмен период 2007-2013 г. е пръв за УО и до известна степен е обосновано съществуването на по-усложнени правила и опит за свръхконтролиране на процесите по подготовка и изпълнение на проектите финансирани по програмата. Капацитетът и уменията, както на служителите на УО, така и на бенефициентите са се развивали и изграждали през първия програмен период, така че през периода 2014-2020 г. вече част от проверките и контролите биха могли да бъдат редуцирани или премахнати като например 100% предварителен контрол на обществени поръчки и 100% проверки на място на проекти в изпълнение. Би следвало да се прави оценка на риска проектите и да се прави пълен предварителен и последващ контрол само на рискови проекти.

Основните препоръки, които бенефициентите имат за намаляване на административни тежести са:

- При промяна на наръчника и приложенията към него да има ясни индикации за това къде са направените промените. Според някои бенефициенти промените на правилата и съответните образци са твърде чести и понякога се е налагало при напълно подготвен отчет и искане за плащане да трябва да преправят голяма част от документите заради промяна на образците.
- Промяна на нормативната уредба свързана със заплащането на общинските служители, които работят по проекти. От една страна определените ставки са твърде ниски и не стимулират служителите активно да се включват в работата по проекти, а от друга отчитането на изработеното време е твърде усложнено и изисква доста усилия от страна на бенефициентите.
- Отпадане на предварителния контрол на процедурите за избор на изпълнител. Предварителният контрол на процедурите за избор на изпълнител не е улеснил работата на бенефициентите, тъй като е имало забавяне при одобрение на документацията, а после се е оказало, че независимо от направените проверки от страна на УО, пак е имало наложени финансови корекции.
- Промяна на нормативната уредба свързана с обжалванията. Обжалванията на процедури за избор на изпълнител създават големи затруднения за бенефициентите, тъй като забавят изпълнението на проектите с 5 до 12 месеца и

поставят на риск успешното изпълнение на проектите. Мнението на бенефициентите е, че някои фирми подават жалби само с цел създаване на затруднения при изпълнението на проекта.

- Спазване на сроковете за получаване на становище от Националния институт за недвижимо културно наследство (НИНКН). Голямо затруднение бенефициентите са изпитали при получаването на становища свързани с реконструкцията и обновяването на паметници на културата от НИНКН. Съгласувателните процедури са отнели доста дълго време, което също е донесло риск за приключването на проекти и е наложило временно спиране на проектните дейности.
- Друга трудност, която срещат общините при изпълнение на проекти по ОПРР 2007-2013 г., е въпросът с обектите със смесена собственост – общинска и държавна. Общините бенефициенти имат възможност да обновят, реконструират или модернизират само частта от обектите, която е общинска собственост. Това влияе върху цялостната концепция при разработването на проектите, тъй като в подобни случаи не могат да се реализират проектите в тяхната цялост, а това оказва влияние върху устойчивостта на постигнатите резултати.

Следва да се отбележи, че при справянето с горепосочените затруднения, УО е подкрепял бенефициентите като е разрешил временно спирането на дейностите или е удължил времето за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ, което е позволило успешното приключване на проектите.

2.3. Оценка на въздействието върху околната среда – изготвяне на втория тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на програмата

Оценката на въздействието върху околната среда на интервенциите по ОПРР, в т.ч. и изготвянето на Втория тригодишен доклад е базирано на основните оценъчни въпроси от техническото задание. Както беше посочено, самият тригодишен доклад е одобрен от МОСВ и изложението по-долу представя единствено основните заключения.

- ?
- Каква е адекватността на актуализираните в първия тригодишен доклад мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последствия от осъществяването на ОПРР върху околната среда и индикатори за наблюдение и контрол при прилагането на ОПРР?

Всички от актуализираните в първия тригодишен доклад мерки са актуални, въпреки че не е видно директно прилагане на две от мерките, а именно:

- *Мярка 2: Да се дава приоритет на проекти, които предвиждат: внедряване на малко-отпадъчни и безотпадъчни технологии, мерки за съобразяване с йерархията при управление на отпадъци, ноу-хау и други водо-, енерго- и материалоспестяващи технологии.*

- *Мярка 5: Да се дава приоритет на екотуризма и други алтернативни форми на туризъм.*

Повечето от актуализираните в първия тригодишен доклад индикатори за наблюдение и контрол са адекватни. Два от индикаторите не са сметени за уместни, тъй като не водят до добавена стойност при анализите за въздействието върху околната среда. Това са:

- *Реставрирани и обновени исторически и културни паметници, разположени в градовете (бр.)“*
- *Развити природни, културни и исторически атракции – бр.*

Индикаторът „засягане на природни местообитания (м2)“ не е уместен за операция 2.3.

- ?
- Изпълняват ли се и каква е степента на отразяване на актуализираните в Първия тригодишен доклад мерки за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последствия от осъществяването на ОПРР върху околната среда в схемите за предоставяне на БФП и Насоките/изискванията за кандидатстване, публикувани през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г.?

Изпълняват ли се мерките по отношение на Решенията на министъра на околната среда и водите за преценяване на необходимостта от извършване на екологична оценка на измененията на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007–2013 г. (Решение № ЕО-24/2013 г. и Решение № ЕО-4/2012 г.)?

Актуализираните в Първия тригодишен доклад мерки се изпълняват. За две от мерките (Мярка 2 и Мярка 5 посочени по-горе) прегледът на схемите и изискванията/насоките за кандидатстване не дава информация за директното им отразяване, респективно – приложение. По отношение мерките, включени в Решение № ЕО-24/2013 г. и Решение № ЕО-4/2012 г. на МОСВ за преценяване необходимостта от екологична оценка на измененията на ОПРР 2007–2013 г. същите се изпълняват стриктно.

- ?
- Изпълняват ли се мерките при одобрението на проектни предложения?
Одобряват ли се проекти, за които се изисква ОВОС/ЕО само след положително решение/становище?

За всички схеми, за които е уместно, в насоките за кандидатстване са поставени изисквания за представяне на документи, удостоверяващи наличието на ОВОС/ЕО или липсата на необходимост от съответните оценки.

Единствено по схема: BG161PO001-1.1.08 „Подкрепа за реконструкция, обновяване и оборудване на държавни лечебни и здравни заведения в градските агломерации“, в насоките за кандидатстване не е предвидено предоставянето на решение за ОВОС, което би трябвало да се изисква предвид на естеството на подкрепата.

? **Взема ли се предвид опазването на биологичното разнообразие?**

Одобряват ли се проекти, за които се изисква процедура по Оценка за съвместимост само след положително решение/становище?

Опазването на биологичното разнообразие е взето предвид за всички схеми, които се очаква да имат потенциално въздействие върху природни местообитания. В насоките за кандидатстване по тези схеми е поставено условие за оценка по чл.31 от ЗБР, където се посочва, че за планове, програми, проекти и инвестиционни предложения, които не са непосредствено свързани или необходими за управлението на защитените зони и които поотделно или във взаимодействие с други планове, програми, проекти или инвестиционни предложения могат да окажат значително отрицателно въздействие върху защитените зони, се подлагат на оценка за съвместимостта им с предмета и целите на опазване на съответната защитена зона и съответно за представяне на решение по чл.18 или по чл.20 и по чл.28 от Наредбата за условията и реда за извършване на оценка за съвместимостта на планове, програми, проекти и инвестиционни предложения с предмета и целите на опазване на защитените зони.

? **Вземат ли се предвид границите на паметниците на културата и на техните прилежащи зони, съгласно съществуващите закони за тяхната защита?**

Насоките за кандидатстване на схемите по Приоритетна ос 3, която касае туризма и паметниците на културата не поставят изрични изисквания към границите на паметниците на културата и техните прилежащи зони. Въпреки това в насоките за кандидатстване се посочват изисквания за съгласуване на проектите с Националния институт за паметници на културата и спазване разпоредбите на Закона за паметниците на културата, Закона за устройство на територията Наредба № 4 за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти и Наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените схеми и планове. Поради това може да се приеме, че при изпълнението на проектите се вземат предвид границите на паметниците на културата и техните прилежащи зони.

? **Предприемат ли се мерки за ограничаване на емисиите на прах, шум и вибрации при извършване на строително-ремонтните дейности по проектите?**

Предприемат ли се мерки за управление на генерираните от строително-ремонтните дейности отпадъци?

В отчетните документи на бенефициентите е видно участие на строителен, авторски и инвеститорски надзор, което е гаранция за съблюдаване на нормативните изисквания, в т.ч. и по отношение ограничаване на емисиите в околната среда и управление на генерираните отпадъци, вследствие извършването на строително-ремонтни дейности.

? **До каква степен в окончателните технически доклади по приключилите проекти са изпълнени мерките и са отчетени актуализираните екологични**

индикатори?

Мерките за предотвратяване и намаляване на вредното въздействие от изпълнението на ОПРР върху околната среда като цяло се прилагат, макар за някои от тях това да не е директно видно и става по косвен път.

Голяма част от екологичните индикатори, заложиени в становището за ЕО на ОПРР 2007-2013 са заложиени в схемите за предоставяне на подкрепа, което осигурява информация за тези индикатори от повечето бенефициенти. В същото време някои от екологичните индикатори не са заложиени по схемите и съответно не са докладвани от бенефициентите. Това са следните индикатори:

- *Производство на енергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия);*
- *Консумация на енергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия);*
- *Рестаурирани и обновени исторически и културни паметници, разположени в градовете (бр.);*
- *Засягане на природни местообитания (т2);*
- *Застроени площи (ha);*
- *Засягане на горски площи (т2);*
- *Площи със засадена растителност (ha);*
- *Проведени обучения и семинари, свързани с околната среда.*

Някои от тях не са особено важни за измерване въздействието върху околната среда, като: „Рестаурирани и обновени исторически и културни паметници, разположени в градовете (бр.)“ За други индикатори информация е получена от РИОСВ и РЗИ (вж. Дейност 1, описана в настоящия доклад.

По някои от схемите са заложиени индикатори, които макар да не са включени като екологични индикатори, определени в становището за ЕО, биха могли да се използват за измерване въздействието на интервенциите по програмата върху околната среда. Това са следните индикатори, които вече се докладват от някои бенефициенти:

- *площ на укрепени свлачища (м2);*
- *дължина на почистените речни корита и дерета (м);*
- *дължина на изградените съоръжения за защита на морския бряг (м);*
- *дължина на защитени или възстановени брегове (м);*

? **Какво е въздействието върху околната среда на приключилите проекти през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г. и съответно на интервенциите по ОПРР?**

Анализът, направен във Втория тригодишен доклад, показва, че актуализираните мерки за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятно въздействие върху околната среда като цяло се изпълняват, което гарантира отсъствие на отрицателен ефект. Значителен брой от завършените към 31.12.2013 г. проекти имат подчертано положителен ефект поради естеството на

подкрепа – например енергоспестяване, озеленяване, рехабилитация на пътища, изграждане на пешеходни зони и зони за отдих.

? Дали измененията на ОПРР през периода 01.01.2011 г. – 31.12.2013 г. имат предимства по отношение на въздействието върху околната среда, в сравнение с дейностите, които са отпаднали?

Голяма част от измененията, направени в ОПРР в периода 1.1.2011-31.12.2013 г. имат предимство по отношение на въздействието върху околната среда сравнени с дейностите, които са отпаднали. Много от промените са неутрални по отношение на въздействие върху околната среда. Две от промените биха могли да доведат до потенциални негативни ефекти върху околната среда. Това са решението за пренасочване на освобождаващ се ресурс към проекта за Северната скоростна тангента и разширяване на обхвата по операция 2 с добавяне на нова дейност за строителство на първокласни пътища извън Трансевропейската транспортна мрежа. Проектът за Северна скоростна тангента е бил предмет на ОВОС, като заключението на Решение №6-3/2011 г. е, че не се очакват значителни въздействия върху околната среда.

? До каква степен са изпълнени препоръките от първия тригодишен доклад?

Първият тригодишен доклад дава следните препоръки¹⁴⁸:

1. За отворените и вече затворени схеми, в които е пропуснато да се зложат релевантните за съответната схема индикатори за наблюдение и контрол, УО следва да изиска и събере данните за тях, като ги обобщи в следващия доклад за наблюдение и контрол на въздействието върху околната среда.

Препоръката е актуална и се изпълнява чрез настоящата оценка. За целите на настоящата оценка беше набрана допълнителна информация от бенефициентите, относно индикатори, които са зложени в схемите, но за които не са предоставени данни в окончателните доклади на бенефициентите и за индикатори, които не са зложени в схемите и за които не са събирани данни.

2. При планиране на измененията на ОПРР да се подготви запитване до МОСВ дали трябва да се проведе процедура по преценяване на необходимостта от екологична оценка.

Препоръката е актуална и е приложена на практика. И двете изменения на ОПРР 2007-2013 г. са преминали през процедура по преценяване необходимостта от изготвяне на екологична оценка. Датите на одобренията на програмата от ЕК са съответно 10.02.2011 г. и 17.08.2012 г. Процедурата по преценяване

¹⁴⁸ KPMG, 2010

необходимостта от ЕО на първото изменение е извършена след одобрението от ЕК – решението на МОСВ е от 13.02.2012 г.

Третото изменение на програмата, одобрено от ЕК на 01.04.2014 г. (извън разглеждания период от втория доклад) също е преминало процедурата по преценяване през разглеждания период – решението на МОСВ е от 26.07.2013 г.

3. *С цел съответствие с екологичното законодателство и издаденото становище по ЕО (съгласно предложените в първия тригодишен доклад изменения в индикаторите в становището) през втората половина на програмния период следва да бъдат предвидени и отчитани релевантните екологични индикатори.*

Препоръката е актуална, но не е изпълнена изцяло. През втората половина на програмния период в насоките за кандидатстване не са предвидени (и включени) всички релевантни екологични индикатори (напр. индикаторът „Засегнати природни местообитания (м2)“. Освен това не всички включени индикатори са отчитани от страна на бенефициентите и съответно изпълнението им не е докладвано.

4. *С цел през останалата част от програмния период да се води отчетност на екологичните индикатори, предлага се изменение на индикаторите за наблюдение и контрол. Препоръчва се, всички индикатори, които са приложими да се зложат в съответната схема, да се изискват като отчетени стойности в техническите доклади по проектите, като данните трябва и да се обобщават/сумират за всяка календарна година.*

Първата част на препоръката е приета – приети са предложените изменения на системата от индикатори. Втората част на препоръката е приложена на практика за някои от индикаторите. За част от схемите не е вменено задължителното отчитане на всички приложими индикатори от страна на бенефициентите.

5. *При изготвяне на Насоките за кандидатстване, за всяка отделна схема да се анализира въздействието върху околната среда и да се съобразят приложимите от всички оценени като адекватни мерки, условия и индикатори за наблюдение и контрол от Становище по ЕО №4-3/2007г. като за индикатори следва да се ползват актуализираните такива.*

Тази препоръка е принципна и е приложена частично – само по отношение използването на актуализираните индикатори. По отношение анализа на въздействието върху околната среда при изготвяне на Насоките за кандидатстване за всяка отделна схема – това действие не е необходимо, тъй като всяка от схемите в рамките на ОПРР подлежи на оценка на въздействието ѝ върху околната среда по време на изготвянето на доклада за Екологична оценка на ОПРР и на база очакваното въздействие са предложени и съответните мерки и индикатори. При изменения в ОПРР, същите подлежат на процедура по преценяване необходимостта от изготвяне на екологична оценка.

6. *За изпълнение на горната препоръка, в екипа на изготвящите насоки следва да бъдат включени съответните специалисти – еколози със съответните познания, в зависимост от конкретната схема.*

Препоръката е принципна. Съгласно информация, предоставена от УО до момента не е прилагана, тъй като насоките за кандидатстване се изготвят от вътрешни за УО експерти, сред които няма еколози. Препоръката остава уместна за по-специфични схеми, които се предвижда да бъдат разработвани със съдействието на външни експерти. В този случай би могло да бъде приложена и в екипите за изготвяне на насоките да бъдат включени експерти със съответните познания.

На база горното може да се направи заключението, че препоръките от първия тригодишен доклад са актуални и релевантни и са надлежно изпълнени в по-голямата си част.

? Съобразен ли е проектът/дейността за развитие на туризма с нормите за рекреационно натоварване и със статута на съответната територия?

Прегледът на релевантната документация от схемите по приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“ (насоките за кандидатстване) показва, че нормите за рекреационно натоварване са съобразени, като това е изпълнено чрез условието всеки един проект да е съобразен с изискванията на Закона за опазване на околната среда, Закона за биологичното разнообразие, Закона за защитените територии и Закона за устройство на територията. В отделни случаи е изискано предложенията да бъдат съобразени и с Плановите за управление на защитени територии, в които те се реализират. Това е гаранция, че предложенията отговарят на изискванията на нормативната уредба по опазване на околната среда, в т.ч. и по отношение на рекреационното натоварване и отдалечения и кумулативен ефект от развитието на туризма.

? Предвидени ли са локални пречиствателни съоръжения за отпадъчни води, за обектите по Приоритетна ос 3, ефективни ли са и съобразени ли са с конкретните потребности?

Съгласно информация от възложителя, за туристическите обекти, подкрепяни по ОПРР не се изискват такива съоръжения. Независимо от това обаче, предвид факта, че в Насоките за кандидатстване е вменено изискването за провеждане на процедура по ОВОС и ОС за всяко инвестиционно предложение по ПОЗ, това априорно означава, че третирането на отпадъчните води, генерирани от дейността на обектите по ПОЗ, и тяхното пречистване са взети предвид при кандидатстването, подготовката и реализацията на проектите.

Проведените в рамките на оценката посещения на място¹⁴⁹ констатираха, че съоръженията за битови отпадъчни води са достатъчни и са съобразени с туристическото натоварване.

? *Разработени ли са системи за управление на отпадъците на обекти по Приоритетна ос 3 и отговарят ли на предвижданията на общинската програма за управление на отпадъците?*

Техническите доклади на бенефициентите не предоставят информация за това дали за реализираните проекти са разработени програми за управление на отпадъците. При разработването на настоящия доклад, вкл. и чрез посещения на място беше установено, че обектите, които се намират в градска среда, са включени в общинските системи за управление на отпадъците. За обектите, които се намират извън населени места са предвидени съответните съдове за събиране (най-често това са сменяеми съдове – полиетиленови чували) и последващо третиране на генерираните отпадъци.

2.4. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 2

Таблица 64. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 2

Продукти	Изпълнение
Кабинетно проучване на основните стари (за периода 2007-2013 г.) и нови (за периода 2014-2020 г.) документи, които съдържат изисквания по отношение методите за оценка на социално-икономическото развитие	✓
Таблицы, илюстриращи ефективността на програмата по отношение постигането на заложените целеви стойности на индикаторите за резултат и въздействие	✓
Оценка на разходите за единица продукт (резултат)	✓
Посещения на място	✓
Интервюта с бенефициенти	✓
Интервюта с УО	✓
Онлайн въпросник	✓
Описателни статистики	✓

¹⁴⁹ Проект BG161PO001/3.1-01/2008/001-007 „Социализация на НИАР "Никополис ад Иструм"" и проект BG161PO001/3.1-03/2010/044 „Развитие на туристическата атракция "Тектонски грeben Калето"



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Контрафактологичен анализ

✓

Резултати	Изпълнение
Анализ на традиционните и новите методи за оценка на въздействието, препоръчвани от ЕК и предложения за най-обективни методи за измерване на въздействието	✓
Оценка на въздействието върху околната среда – Втори тригодишен доклад по наблюдението и контрола при прилагането на програмата	✓
Оценка на социално-икономическото въздействие	✓
Оценка на териториалното въздействие	✓
Оценка на въздействието върху административния капацитет	✓

3. Дейност 3: Оценка на приноса на интервенциите по ОПРР 2007-2013 г. за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС

3.1. Анализ на актуалността на разгледаните хоризонтални въпроси в ОПРР с европейските и национални документи, дефиниращи хоризонталните политики на ЕС в областта на равните възможности, равен достъп, недискриминация, устойчивото развитие, партньорство и др., като се направи преглед на хоризонталните принципи, въпроси и политики на ЕС, определяне на тези, чието приложение е релевантно за ОПРР

? Кои са дефинираните хоризонтални политики на ЕС? Каква е разликата между хоризонтални принципи, въпроси и политики? Кои са хоризонталните политики на ЕС, релевантни за ОПРР 2007-2013 г.?

Една от най-големите трудности свързани с прилагането на хоризонталните принципи на ЕС е, че те не са изрично дефинирани в един документ. Поради тази причина в настоящия раздел е извършен кратък преглед на развитието на тези принципи през годините.

В преамбюла на Договора за Европейския съюз изрично са посочени два от общоприетите хоризонтални принципи – равенството и принципа на устойчивото развитие¹⁵⁰. В чл. 11 на Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) е посочено, че „изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени в определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, в частност, за да се насърчи устойчивото развитие.“ Друга разпоредба с общо приложение (чл.8), която е включена в Част 1 – Принципи на ДФЕС е, че Съюзът ще полага усилия за премахването на неравенствата и за насърчаване на равенството между мъжете и жените. Освен това, „при определянето и осъществяването на своите политики и дейности Съюзът се стреми да се бори срещу всяка форма на дискриминация, основана на пол, раса или етническа принадлежност, религия или убеждения, увреждане, възраст или сексуална ориентация (чл.10 на ДФЕС)“. Други принципи, които се споменават са: субсидиарност, пропорционалност, откритост. В двата Договора всички тези принципи не са дефинирани като „хоризонтални принципи“.

Както може да се очаква, тези принципи са отразени в регламентите за Структурните фондове. В Регламент 2081/93 от юли 1993, който определя задачите на Структурните фондове и тяхната ефективност като принципи и едновременно с това цели са посочени:

- Равните възможности за мъже и жени, за които трябва да допринесат структурните мерки на Съюза
- Устойчивото развитие

¹⁵⁰ Консолидирани текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз. 2010/С 83/01

В описанието на общите принципи на Комисията, в Общия регламент за Структурните фондове (Регламент 1260/1999) е посочено, че при следване на основните цели на помощта от ЕС за периода 2000-2006 г., фондовете трябва „да допринесат за хармонично, балансирано и устойчиво развитие на икономическите дейности, развитието на заетостта и човешките ресурси, опазването и подобряването на околната среда, елиминирането на неравенствата и насърчаването на равенството между мъжете и жените“. Освен тези принципи, още в преамбюла на Регламент 1260/1999 се казва, че фондовете трябва да бъдат използвани в борбата срещу дискриминацията на база раса, етнически произход, увреждане или възраст.

Въпреки че не са изрично наречени хоризонтални принципи, принципите на помощта за периода 2007-2013 г. са представени в Глава IV на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999. Принципите са както следва:

1. Допълване, съгласуваност, координация и съобразяване (чл.9)
2. Многогодишно програмиране (чл.10)
3. Партньорство (чл.11)
4. Териториално равнище на изпълнение (чл.12)
5. Пропорционална интервенция (чл.13)
6. Поделено управление (чл.14)
7. Допълняемост (чл.15)
8. Равенство между мъжете и жените и недискриминация (чл.16)
9. Устойчиво развитие (чл.17)

По-конкретно по отношение на регионалното развитие, в Регламента за ЕФРР за периода 2007-2013 г.¹⁵¹ не се споменава за хоризонталните принципи в изпълнението на мерките по фонда. В същото време, в преамбюла на Регламента изрично е посочено, че:

- Ефективното и ефикасното въвеждане на действията, подпомагани от ЕФРР, зависи от доброто управление и партньорството между всички заинтересовани териториални и социалноикономически партньори, и по-специално регионалните и местните власти, както и всички други органи, заинтересовани от хода на отделните етапи от изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР – по същество това е принципът на партньорството;
- Държавите-членки и Комисията следва да гарантират, че през отделните етапи на изпълнение на оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР, се изключва всякаква дискриминация, основаваща се на пол, раса или етнически

¹⁵¹ Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейския фонд за регионално развитие и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1783/1999

произход, религия или убеждения, недъг, възраст или сексуална ориентация – принципът на равенство и превенция на дискриминация.

Също така в преамбюла е споменато устойчивото градско развитие и устойчивото развитие на специфични райони, като например граничните райони, като устойчивото развитие е една от целите, дефинирани в чл.2 на Регламент 1080/2006.

Едва в регламентите за период 2014-2020 г. хоризонталните принципи са изрично посочени и назовани по този начин. Те са определени в Дял 1 „Принципи на подкрепата на Съюза за Европейските структурни и инвестиционни фондове“ на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета:

- Партньорство и многостепенно управление (чл.5)
- Насърчаване на равенството между мъжете и жените и на недискриминацията (чл.7)
- Устойчиво развитие (чл.8)

В заключение може да се посочи, че основните принципи, които винаги са включени в регламентите, които уреждат въпросите свързани със Структурните фондове, са равните възможности и устойчивото развитие.

В процеса на дефиниране на хоризонталните принципи до голяма степен има знак за равенство между „цел“ и „принцип“. В Лисабонската стратегия хоризонталните принципи не са изрично засегнати, но както е известно два от приоритетите на Стратегия Европа 2020¹⁵² са „устойчив растеж“ и „приобщаващ растеж“. И двата приоритета съдържат в себе си елементи от хоризонталните принципи за устойчиво развитие, равенство, предотвратяване на дискриминация и партньорство. В този смисъл, може да бъде направено заключение, че хоризонталните принципи са принципи, които трябва да присъстват във всички (доколкото конкретният хоризонтален принцип е приложим) политики.

Разликата между хоризонтални принципи и въпроси може да се направи на национално ниво. За периода 2007-2013 г. Националната стратегическа референтна рамка дефинира следните хоризонтални въпроси:

- Обществени поръчки – действия по прилагане на Закона за обществените поръчки, които са насочени към прозрачно и ефикасно администриране
- Държавни помощи - помощта по всички програми трябва да съответства на процедурните и материални правила за държавните помощи, които са приложими при отпускането на безвъзмездната финансова помощ

В този смисъл, под „хоризонтални въпроси“ се имат предвид дейности, които задължително трябва да бъдат извършвани при изпълнението на всички мерки по оперативните програми.

¹⁵² Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth

В допълнение към горните два въпроса, в Националния план за развитие на Република България за периода 2007 – 2013 г. като хоризонтални въпроси са включени също:

- Насърчаване на равенството между половете
- Опазване на околната среда

Смесването като понятия на хоризонтални „въпроси“ и „принципи“ е видимо и в текстовете на оперативните програми, като основна причина за това са указанията относно хоризонтални принципи са посочени в Постановление на Министерски съвет № 182 от 21 юли 2006 г. за създаване на КН на НСРР и оперативните програми, съфинансирани от СКФ на ЕС където са посочени следните хоризонтални политики: устойчиво развитие (в т.ч. околна среда); равни възможности; конкуренция (в т.ч. държавни помощи) и обществени поръчки.

Текстът на ОПРР 2007-2013 г. отговаря на тези указания, като включва следните въпроси/принципи:

- Обществени поръчки и концесии
- Държавни помощи
- Прилагане на партньорството
- Устойчиво развитие
- Равенство на половете и липса на дискриминация

Както е видно от този списък, освен хоризонталните въпроси, които са посочени в указанията на Министерски съвет, в ОПРР 2007-2013 г. е включен и принципът на партньорството.

На база на анализа могат да бъдат направени няколко основни заключения. На европейско ниво хоризонталните принципи са изрично дефинирани едва в регламентите за периода 2014-2020 г. Поради тази причина, на национално ниво има смесване на понятия като хоризонтални „въпроси“ и „принципи“. В ОПРР 2007-2013 г. са заложили релевантните хоризонтални въпроси и принципи, като те са надлежно описани, с позоваване на европейското и национално законодателство.

Тези наблюдения са илюстрирани от таблицата по-долу¹⁵³:

	Равенство ¹⁵⁴	УР	Не-дискр.	Партньорство	ОП	ДП
Договор за ЕС	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Договор за функционирането на ЕС	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			

¹⁵³ С „☒“ са отбелязани принципите, които са посочени в конкретните документи, а с „☒“ са отбелязани тези принципи, които освен, че са посочени, изрично са посочени като хоризонтални принципи.

¹⁵⁴ Равенство между половете, УР – устойчиво развитие, ОП – обществени поръчки, ДП – държавни помощи

Регламент 2081/93 от юли 1993	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>				
Регламент 1260/1999	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
Регламент 1083/2006	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Регламент 1080/2006	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Регламент 1303/2013	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Лисабонска стратегия						
Стратегия Европа 2020	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		
Национална стратегическа референтна рамка					<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Национален план за развитие на РБ (2007 – 2013 г.)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ПМС № 182 от 21 юли 2006 г.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
ОПРР 2007-2013 г.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

На таблицата се вижда, че в текста на ОПРР 2007-2013 г. са отчетени хоризонталните принципи, като са добавени и хоризонтални въпроси, които са поставени от националната нормативна рамка.

? Актуални ли са разгледаните хоризонтални въпроси в ОПРР 2007-2013 г.?

Както е посочено по-горе, хоризонталните принципи/въпроси, дефинирани в ОПРР 2007-2013 г., отговарят на указанията на МС и на регламентите на ЕС за периода 2007-2013 г. Освен това идентифицираните в ОПРР хоризонтални въпроси/принципи са актуални от гледна точка на посочените хоризонтални принципи в регламентите за периода 2014-2020 г., а именно: партньорство, устойчиво развитие, равенство на половете и липса на дискриминация.

По отношение на принципа за партньорство в Регламент 1083/2006 е посочено, че то трябва да се осъществява със следните органи и организации:

- а) компетентните местни, градски и други публични власти;
- б) икономическите и социалните партньори;
- в) всяка друга организация, която представлява гражданското общество, екологични партньори, неправителствени организации и организации, които са натоварени с насърчаване на равенството между жените и мъжете

Именно тези органи и организации са посочени в чл.5 на Регламент 1303/2013, който описва принципа на партньорство. В текста на ОПРР 2007-2013 г. са идентифицирани такива организации и в този смисъл разбирането за принципа е напълно актуално на разбирането на ЕК.

На практика чл. 16 на Регламент 1083/2006 и чл. 7 на Регламент 1303/2013, които третират насърчаване на равенството между мъжете и жените и на недискриминацията

са идентични. Текстът на ОПРР 2007-2013 г. съдържа описание на този принцип, което съответства и на двата регламента, т.е. то е актуално.

Чл. 17 на Регламент 1083/2006 не дава голяма яснота за разбирането на ЕК по отношение на устойчивото развитие, за разлика от чл.8 на Регламент 1303/2013, където са дадени повече подробности, като например препратка към принципа „замърсителят плаща“. Описанието на принципа в текста на ОПРР 2007-2013 г. до голяма степен съвпада с актуалното разбиране на ЕК за този принцип.

? Как развитието на хоризонталните политики на национално и европейско ниво въздейства върху ОПРР?

Промените в развитието на хоризонталните политики / въпроси на национално и европейско ниво се отразяват и в текста на ОПРР. Например, промени по отношение на обществените поръчки, регулирани от Закона за обществените поръчки от 1/10/2004, са отразени в последната версия на ОПРР от септември 2013 г. Отразените по-съществени промени в ЗОП са в две основни посоки:

- Въвеждане на изискванията и разпоредбите на Директива 2009/81/ЕО на Съвета от юли, 13 2009 г. за координиране на процедурите за възлагане на специални обществени поръчки за строителство, доставки и услуги от възлагащи органи или възложители в областта на отбраната и сигурността, както и като в съответствие с измененията на Директива 2004/17/ЕО и 2004/18/ЕО.
- Структурата на законодателството е подобрена чрез намаляване на броя на подзаконовите нормативни актове.

Развитието на хоризонталните принципи на европейско ниво вече беше представено по-горе в раздела. Както беше отбелязано, в ОПРР са заложили релевантните хоризонтални въпроси и принципи за програмен период 2007-2013 г., а и за следващия програмен период.

? Какви са предложенията на Изпълнителя за допълнителни хоризонтални въпроси за наблюдение и отчитане в годишните доклади за изпълнение на ОПРР?

Основните хоризонтални въпроси, които са отразени най-изчерпателно в годишните доклади за изпълнение на ОПРР, са принципът на равенството и принципът на партньорството (вж. т.3.3), като са изброени добри примери на схеми, в които тези принципи са приложени. Препоръчва се по подобен начин да се отчита и принципът на устойчиво развитие, като се изтъкват схеми, включили адекватни мерки за опазване на околната среда, например.

В регламентите за период 2014-2020 г. хоризонталните принципи са изрично посочени и назовани по този начин. Те са определени в Дял 1 „Принципи на подкрепата на Съюза за Европейските структурни и инвестиционни фондове“ на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета:

- Партньорство и многостепенно управление (чл.5)
- Насърчаване на равенството между мъжете и жените и на недискриминацията (чл.7)
- Устойчиво развитие (чл.8)

Тези принципи вече са залегнали в Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г. и в този смисъл не е необходимо включването на допълнителни хоризонтални принципи за наблюдение и отчитане през следващия програмен период.

3.2. Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка на ОПРР относно прилагането на хоризонталните политики на ЕС при оценката на проектни предложения

? [До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в насоките/изискванията за кандидатстване по схемите, открити след 01.01.2011 г.?](#)

Прегледът на насоките / изискванията за кандидатстване по схемите, открити след 01.01.2011 г., показва, че хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени адекватно (за повече подробности вж. Приложение 7).

За схемите, които предвиждат мерки, оказващи въздействие върху околната среда, принципът на опазване на околната среда е отразен в раздела „Правила за кандидатстване по настоящата схема“, подраздел „Степен на готовност/зрялост на проекта“. При необходимост се изисква Оценка за положително въздействие върху околната среда съгласно чл. 81 от Закона за опазване на околната среда и Оценка по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие за съвместимостта на проекта с предмета и целите на опазване на защитените зони. В случай, че не са приложими горепосочените две оценки, се представя Становище от съответната компетентна институция – РИОСВ/МОСВ, че дейностите в проектния фиш не подлежат на тези оценки.

Хоризонталните принципи на устойчиво развитие, равенство и липса на дискриминация са застъпени в частта от насоките за кандидатстване посветена на методиката за оценка. По-конкретно, те са отразени в разделите „Оценка на допустимостта“, „Оценка на качеството“ и „Критерии за оценка на проектните предложения“.

В някои насоки за кандидатстване (напр. схема BG161PO001/1.1-07/2009 - Подкрепа за осигуряване на подходяща и рентабилна инфраструктура на висшите училища в градските агломерации) е включен раздел „Режим на държавни помощи“, където са обяснени прилаганите разпоредби и регламенти по отношение на принципа на държавни помощи. За някои от схемите са посочени условията, при които бенефициентите могат да се възползват от правилото за безвъзмездна финансова помощ „de minimis“.

Хоризонталният принцип на партньорство е отразен в насоките за кандидатстване по схеми, по които кандидатите могат да участват не само самостоятелно, но и в

партньорство. В раздел „Партньорство и допустимост на партньорите“ са изброени условията, на които трябва да отговарят допустимите партньори.

По време на проведените от екип на Консултанта интервюта представителите на УО потвърждават, че при подаване на проектно предложение от кандидатите се очаква детайлно да опишат как дейностите по проекта ще повлияят върху хоризонталните политики на ЕС. Интервюираните служители на УО посочват, че най-застъпеният хоризонтален принцип в насоките за кандидатстване е принципът на равни възможности за хората с увреждания.

Някои от интервюираните експерти в УО споделят мнението, че е необходимо да се намали броят на хоризонталните принципи, по които бенефициентите докладват съответствие, тъй като някои от тях (като принципа на иновации и правене на политики) не са релевантни за съответните схеми. Както показва прегледът на развитието на хоризонталните принципи на европейско ниво, на практика броят на тези принципи е редуциран и конкретно иновациите и правенето на политики не са включени за периода 2014-2020 г.

? До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в критериите за избор на операции, критерии за допустимост, допустими дейности, критерии за подбор?

Критерии за допустимост

Почти всички схеми по ОПРР, с малки изключения, съдържат в Насоките си за кандидатстване изискване за съответствие на проектното предложение с хоризонталните политики на ЕС като критерий за допустимост. Този критерий е отразен в разделите „Оценка на допустимостта“, „Оценка на административното съответствие и допустимостта“ и „Партньорство и допустимост на партньорите“ в насоките за кандидатстване. Проектните предложения трябва да бъдат съобразени с хоризонталните политики на ЕС като равенство между половете, социално включване, устойчиво развитие и опазване на околната среда.

Допустими дейности

В насоките за кандидатстване за всяка от схемите по ОПРР са изброени допустими дейности за финансиране. Най-често срещаният хоризонтален принцип, който е застъпен в 22 от 48 грантови схеми, е принципът на равенство и превенция на дискриминация. Той е застъпен в дейността „Подобряване на достъпа за хора с увреждания“, като това е отразено в таблицата по-долу за всяка от грантовите схеми:

Схема	Места, в които се предвижда подобряване на достъпа за хора с увреждания
1.1.01; 4.1.01	Образователни институции



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



1.1.02	Държавни училища
1.1.03	Агенция за социално подпомагане
1.1.04	Бюра по труда
1.1.05	Културни институции
1.1.06; 1.1.08	Държавни лечебни и здравни заведения
1.1.07	Висши училища
1.1.11; 4.1.05	Общински лечебни заведения
1.1.12	Защитени жилища и Центрове за настаняване от семеен тип
1.2.02	Социални жилища
1.4.02; 1.4.05	Административни общински сгради
1.5.01; 1.5.02; 1.5.03	Автобусни спирки
3.1.01	Паметници на културата
3.1.02; 3.1.03; 3.1.04	Природни, културни и исторически атракции

Критерии за подбор

Критериите за подбор по схемите са подробно представени в насоките за кандидатстване. В различните насоки критериите за подбор са отразени в различни раздели като „Оценка на качеството“, „Критерии за оценка на проектните предложения“, „Оценка и подбор на проектните предложения“. Хоризонталните въпроси са изрично представени чрез общия критерий за подбор „Съответствие с хоризонталните политики на ЕО“. Кандидатите по схеми 1.1-02, 1.1-05, 2.1-01 и 3.1-01 могат да получат до 5 точки, ако:

- Проектният фиш допринася за реализиране на принципа за осигуряване на равнопоставеност, превенция на дискриминацията и осигуряване на социално включване;
- Проектният фиш допринася за реализиране на принципа на устойчиво развитие;
- Проектният фиш допринася за подобряване на опазването на околната среда;
- Проектният фиш допринася за създаване на добавена стойност и предвижда иновативни подходи, в това число споделяне на добри практики.

По отношение на последния критерий за иновативни подходи е необходимо да се отбележи, че има известна липса на последователност. Освен като критерий за подбор при оценката на проектните предложения, той присъства и във формуляра за технически доклад, в който от бенефициентите се изисква докладване на съответствието на проекта с хоризонталните политики на ЕС. Във формуляра за технически доклад този принцип е формулиран като „Иновации и правене на политики“. Въпреки това той не присъства в изброените хоризонтални въпроси в

Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР и никъде не е ясно дефинирано какво се разбира под „иновации“ или „иновативни подходи“.

Максималната възможна оценка по критерия „Съответствие с хоризонталните политики“ е 5 (пълно съответствие) и се получава при принос за всички изброени хоризонтални принципи. Другите възможни оценки са 3 (частично съответствие) при реализиране на два от хоризонталните принципи и 1 (слабо съответствие) при реализиране на един от тях.

В някои от схемите са включени и по-специфични критерии за подбор като „Адресиране нуждите и проблемите на етническите малцинства, в това число и ромите“ (в схеми 1.1-09, 1.4-02 и 1.4-05) и „Адресиране на потребностите/предоставяне на специално оборудване за хора с увреждания“ (в схема 3.1-03).

С оглед на гореизложеното, може да бъде направен извод, че хоризонталните принципи са изчерпателно отразени в критериите за допустимост, допустимите дейности и критериите за подбор на проекти.

? До каква степен хоризонтални принципи, въпроси и политики са отразени в методиката за оценка на проектите?

Методиката за оценка на проектите включва следните етапи:

- Етап 1: Оценка на административното съответствие
- Етап 2: Оценка на допустимостта
- Етап 3: Оценка на качеството (техническа и финансова оценка)

В насоките за кандидатстване по повечето схеми (вж. Приложение 7) въпросите за оценка на прилагането/спазването на хоризонталните принципи са включени в Етап 2: Оценка на допустимостта и Етап 3: Оценка на качеството. Критерият за оценка е „Съответствие с хоризонталните политики на ЕО“. За проектите по схеми 1.1-02, 1.1-03, 1.1-05, 2.1-01 и 3.1-01 максималната възможна оценка по този критерий е 5 (пълно съответствие) и се получава при принос за всички изброени хоризонтални принципи. Другите възможни оценки са 3 (частично съответствие) при реализиране на два от хоризонталните принципи и 1 (слабо съответствие) при реализиране на един от тях.

Методиката за оценката на проекти изрично посочва, че се насърчават равнопоставеността и социалното включване, устойчивото развитие и опазването на околната среда.

3.3. Актуализиране и надграждане на анализа от средносрочната оценка относно докладването на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори

? Какво е качеството и изчерпателността на докладването на изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики на ЕС в годишните доклади за изпълнение на ОПРР?

За всяка от приоритетните оси в раздел „Качествен анализ“ на годишните доклади за изпълнението на ОПРР е посочен броят приключили проекти по схемите и отчетените резултати по тях, в това число текущите стойности на релевантните хоризонтални индикатори. Сред тях са: „Брой хора с увреждания, облагодетелствани от интервенцията“, „Брой представители от ромско малцинство/ други малцинства, облагодетелствани от проектните резултати“, „Брой представители на социални и етнически групи включени в иновативните културни събития“ и „Деца и младежи с увреждания от Домове за деца с увреждания, ползватели на подобрената социална инфраструктура“.

В Годишния доклад за изпълнението на ОПРР 2007-2013 г. за 2013 г. в качествения анализ на напредъка по програмата са отразени два основни хоризонтални принципа – на равенството и на партньорството.

В доклада е посочено, че в съответствие с принципа за гарантиране на равенство между мъжете и жените, както и равенство на възможностите, в насоките за кандидатстване по схемите като задължително условие е изтъкнато осигуряването на равенство между половете и превенцията на дискриминация. В допълнение, схемите, насочени към подкрепа на ремонт на сграден фонд и на градската среда като цяло, включват също така подобряване достъпа на хора с увреждания и осигуряване на достъпна архитектурна среда в обектите на интервенция. Тези наблюдения се потвърждават при прегледа на насоките за кандидатстване от Изпълнителя.

По отношение на принципа на партньорство, в Годишния доклад за 2013 г. е посочено, че той е застъпен в процеса на програмиране, изпълнение, наблюдение и оценка на ОПРР. Изтъкнато е, че Комитетът за наблюдение по ОПРР включва като членове с право на глас както социално-икономическите партньори, така и НПО и представители на гражданското общество. Отбелязано е, че през 2013 г. УО организира и провежда поредица от събития с участието на заинтересовани страни и партньори.

Като добри примери за приложен на практика принцип на партньорство са посочени проектите за развитие на регионалния туристически продукт и маркетинг на дестинациите. За това допринася самата специфика на схемата – бенефициентите участват задължително в партньорство с още най-малко две общини. Изводът за успешно приложен принцип на партньорство се потвърждава и от прегледа на извършените дейности и постигнатите резултати в окончателните доклади по следните проекти от схемата: „Развитие на регионален туристически продукт: Хасково-Димитровград-Стамболово“, „Тонзос – Магията на Тунджа“ – маркетинг на туристическа дестинация „Тунджа – Ямбол – Стралджа – Болярово“ и „Подкрепа за развитие на регионален интегриран туристически продукт в общините Габрово, Трявна и Севлиево“.

В годишните доклади за изпълнението на ОПРР за 2012 г., 2011 г., 2010 г., 2009 г., 2008 г. и 2007 г. качественият анализ на напредъка по програмата също проследява двата основни хоризонтални принципа – на равенството и на партньорството. В някои от

докладите отново са изтъкнати схеми, които са добър пример за прилагането на тези принципи. Хоризонталните принципи са отразени и в раздела „Значими проблеми и мерките, предприети за разрешаването им“, по-специално в констатираните пропуски/слабости при провеждането на процедурите по възлагане на обществените поръчки. Сред най-често констатираните несъответствия със ЗОП е противоречие на разписаната методика за оценка с принципите прокламирани в ЗОП за равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

За да бъде напълно изчерпателно докладването на хоризонталните въпроси, е препоръчително в годишните доклади да се разглежда приносът за всички хоризонтални принципи, а не само за два от тях (равенство и партньорство). Също така е удачно текущите стойности на хоризонталните индикатори за всички схеми, анализът за тях, срещаните проблеми и пропуски при докладването от бенефициентите да бъдат обособени в отделен раздел.

? Актуални ли са и до каква степен са изпълнени препоръките от
средносрочната оценка по отношение на докладването на хоризонталните
въпроси и отчитането на хоризонталните индикатори?

Първата препоръка от средносрочната оценка по отношение на хоризонталните въпроси – УО да обмисли залагането на хоризонтални цели на ниво ОПРР¹⁵⁵, е насочена към следващия програмен период. В този смисъл няма как да бъде проследено изпълнението ѝ в рамките на настоящата оценка.

В средносрочната оценка на ОПРР също така е препоръчана проверка от страна на УО дали целите на новите или актуализираните схеми изискват включване на критерии за подбор, свързани с хоризонталните въпроси. Преглед на насоките и изискванията за кандидатстване по схемите показва, че специфичните цели на повечето от схемите включват хоризонтални принципи като: социално включване и равен достъп на групите в неравностойно положение и на хората с увреждания; осигуряване на по-добър достъп до пъти, ИКТ и енергийни мрежи за изостаналите райони; постигане на енергийна ефективност и др. Тези хоризонтални принципи са отразени в критериите за подбор по схемите, като изрично е посочена тежестта на адресираните хоризонтални въпроси при оценка на проектните предложения (вж. Приложение 7).

Третата препоръка от средносрочната оценка е хоризонталните индикатори да се измерват на ниво програма. Анализът направен в настоящата оценка показва, че няма хоризонтални индикатори, които да се отчитат на ниво ОПРР. Въпреки това на ниво приоритетна ос и на ниво схема са използвани индикатори, които се отнасят до хоризонтални въпроси, като те се прилагат съгласно специфичните характеристики на схемите. Примери за подобни индикатори са следните: „Брой регистрирани лица, облагодетелствани от обновяване на сградите/помещенията – по пол, лица с увреждания и малцинства“ (Схема 1.1-03/2008), „Брой представители на социални и

¹⁵⁵ Окончателен доклад от Средносрочната оценка на ОПРР 2007-2013 г., KPMG

етнически групи включени в иновативните културни събития“ (Схема 1.1-10/2010) и др.

В средносрочната оценка се препоръчва УО да въведе задължителен мониторинг на индикаторите, свързани с хоризонталните въпроси, при проверките на място. При извършен преглед на Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР 2007-2013 г., Раздел 13 „Мониторинг и докладване“, екипът оценители констатира, че един от задължителните проверявани елементи при проверките на място е съблюдаването на хоризонталните политики на ЕС – опазване на околната среда, равнопоставеност на половете и др. Предвидено е и отчитане на резултатите спрямо показателите за напредък / индикаторите, залегнали в Договора за предоставяне на БФП. Съответно, доколкото в Договора и в насоките по схемата са предвидени индикатори, свързани с хоризонталните въпроси, те подлежат на мониторинг при проверките на място и може да се счита, че препоръката от средносрочната оценка е изпълнена.

Последната препоръка от средносрочната оценка е за включване на текущите стойности на хоризонталните индикатори за всички схеми в Годишния доклад и посвещаване на отделен раздел за хоризонталните въпроси в Годишния доклад.

В Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР 2007-2013 г. е приложен образец на Годишен доклад, но в него също не е предвиден отделен раздел за хоризонталните въпроси. Те са споменати в качествения анализ на реализацията на програмата, като се изисква единствено да се посочи ефектът от изпълнението на програмата при насърчаването на равните възможности на половете и партньорството.

Съгласно този образец, в годишните доклади за всяка от приоритетните оси в раздел „Качествен анализ“ са разгледани принципите на равенство и партньорство. Посочен е броят приключили проекти по схемите и отчетените резултати по тях, в това число текущите стойности на индикаторите: „Брой хора с увреждания, облагодетелствани от интервенцията“, „Брой представители от ромско малцинство/ други малцинства, облагодетелствани от проектните резултати“, „Брой представители на социални и етнически групи включени в иновативните културни събития“, „Деца и младежи с увреждания от Домове за деца с увреждания, ползватели на подобрена социална инфраструктура“ и др.

Както беше споменато и по-горе, препоръчително е в годишните доклади да се разглежда приносът за всички хоризонтални принципи, а не само за два от тях, и също така анализът за тях да бъде изведен в отделен раздел. В този смисъл препоръката от средносрочната оценка запазва актуалността си и може да бъде взета предвид за следващия програмен период.

? До каква степен системата от индикатори по ОПРР измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики?

В анализа на средносрочната оценка на ОПРР са идентифицирани няколко хоризонтални индикатора – три на ниво приоритетна ос (Приоритетна ос 1): „Използване на обществен градски транспорт (включително хора с увреждания)“,

„Социални домове/ центрове, изградени/ реконструирани в резултат на деинституционализация на децата“ и „Децата, облагодетелствани от процеса на деинституционализация“; както и три индикатора на ниво схема: „Хора, облагодетелствани от реновации – по пол, лица с увреждания и малцинства“, „Улесен достъп за хора с увреждания“ и „Използване на обществения градски транспорт (включително хора с увреждания)“. С цел по-изчерпателно разглеждане на хоризонталните принципи в системата от индикатори на ОПРР в рамките на настоящата оценка, екипът консултанти разшири обхвата на анализ, като включи и допълнителни индикатори на ниво проект.

Отношението между хоризонталните принципи и системата от индикатори по ОПРР е отразено в таблицата по-долу:

Хоризонтален принцип	Индикатор	Коментар
Устойчиво развитие	Икономия на енергия от обновяване на сградите (мв/ч)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за енергийна ефективност и опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Намаляване на емисиите на парникови газове (т/г)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за енергийна ефективност и опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Производство на енергия от алтернативни и възобновяеми източници (% от общата консумация на енергия)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за енергийна ефективност и опазване на околната среда. Не е заложен като задължителен за измерване и при набирането на данни чрез анкетни карти в настоящата оценка не е получена изчерпателна информация от бенефициентите.
	Икономия на енергия от въвеждането на енергоспестяващо улично осветление (мв/ч)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за енергийна ефективност и опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Озеленени площи (% от общата селищна територия, м ² на жител)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Наднормени имисии във въздуха (бр. превишения на праговата стойност за 1 календарна година)	Индикаторът е релевантен, пряко свързан с качеството на въздуха и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Данните са изискани от съответната РИОСВ.
	Застроени площи (ха)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



	Засягане на горски площи (кв.м.)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Засягане на природни местообитания (кв.м.)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Площи със засадена растителност (ха)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за опазване на околната среда. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
Равенство и липса на дискриминация	Брой лица, облагодетелствани от подобрена инфраструктура (мъже/жени/хора с увреждания/малцинства)	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за принципа на равенство. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Хора с увреждания с улеснен достъп	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за принципа на равенство. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Брой представители на социални и етнически групи включени в иновативни културни събития	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за принципа на равенство. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Деца и младежи с увреждания от Домове за деца с увреждания, ползватели на подобрена социална инфраструктура	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за принципа на равенство. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
Партньорство	Междурегионални събития, организирани за обмяна на опит	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за прилагане на принципа на партньорството. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Регионални/местни политики и инструменти, подобрени в областите на сътрудничество, адресирани от проекта	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за прилагане на принципа на партньорството. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
	Обменени иновативни практики на базата на междурегионалното сътрудничество	Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОПРР за прилагане на принципа на партньорството. Получени са данни на ниво проект от ОТД на съответните бенефициенти.
Обществени поръчки	Липсват такива индикатори.	Принципът на обществените поръчки е заложен в насоките за кандидатстване по схемите, като редът и правилата за кандидатстване са подробно разгледани.

Държавни помощи	Липсват такива индикатори.	Принципът на държавни помощи е заложен в насоките за кандидатстване по схемите, в които е приложим.
-----------------	----------------------------	---

Може да се заключи, че системата от индикатори по ОПРР измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните принципи на устойчиво развитие и партньорство. Принципите на спазване реда на обществените поръчки и на предоставяне на държавни помощи са изчерпателно разгледани в насоките за кандидатстване по схемите. Единствено по отношение на принципа на равните възможности, в някои схеми липсват индикатори за измерване на равенството между половете. Такъв индикатор би могъл да бъде „Равен брой обучени мъже и жени“ в проектите за обучения по Приоритетна ос „Техническа помощ“. Въпреки липсата на подобни индикатори, в окончателните технически доклади на някои от проектите за обучения е отбелязано, че при изпълнението им е спазен следният общ принцип: равен достъп на всички служители и отдели на УО на ОПРР до релевантни за тях обучения.

По време на проведените от екипа на Изпълнителя интервюта някои от служителите в УО изразиха мнение, че хоризонталните индикатори, свързани с устойчивото развитие – „Икономия на енергия от обновяване на сградите (мв/ч)“ и „Намаляване на емисиите на парникови газове (т/г)“, се отчитат със стойности, които бенефициентите трудно доказват. Това беше потвърдено от екипа оценители и при извършването на Дейност 1, описана по-горе.

? Дали количествените целеви стойности на заложените в програмата индикатори, свързани с хоризонталните политики на ЕС са реалистични, като се отчита предвидената подкрепа от ЕФРР?

В настоящия раздел са разгледани целевите стойности на следните индикатори, свързани с хоризонталните политики на ЕС, които са заложили в ОПРР 2007-2013 г.:

- Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни, kt)

Целевите стойности на индикатора за 2015 г. са: 56 kt за Приоритетна ос 1 и 39 kt за Приоритетна ос 2, съответно 95 kt за цялата оперативна програма. При описанието на резултатите, постигнати по Дейност 1 вече беше посочено, че индикаторът не е подходящ за ПО2. Към декември 2014 г. постигнатата стойност на индикатора е 42,6 kt (по ПО1 и ПО4). С оглед на големия брой проекти, които все още не са приключили, може да се очаква, че заложената стойност по ПО1 е възможно да бъде постигната.

- Икономия на енергия от обновяване на сградите (MWh)

Целевата стойност на индикатора за 2015 г. е 245 000 MWh за цялата оперативна програма. Постигнатата стойност на индикатора към декември 2014 г. е 157 500. На базата на досегашния напредък може да се направи заключение, че целевата стойност е възможно да бъде достигната. Следва обаче да се имат предвид и всички

методологични трудности при отчитането на индикатора, които са описани в Дейност 1, т.е. много трудно може да бъде направена конкретна прогноза за постижимостта на целевата стойност.

- Деца, облагодетелствани от процеса на деинституционализация (брой)

Целевата стойност на индикатора за 2015 г. е 800 деца, облагодетелствани от процеса на деинституционализация. В Годишния доклад за 2013 г. е докладвана значително по-ниска постигната стойност – 36 деца, но постигането на целевите стойности на индикатора все още не може да бъде оценено, тъй като съгласно текста на ОПРР отчитането му ще стане след приключването на програмата.

- Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество (брой)

Целевата стойност на индикатора за 2015 г. е 80 бр., като в Годишния доклад за 2013 г. е отбелязано, че постигнатата стойност е 158 бр. Следователно, може да се заключи, че заложената целева стойност не е достатъчно амбициозна, тъй като след изпълнението на съответните проекти е почти двойно надвишена.

Общият извод, който може да бъде направен за тези индикатори е, че заложените стойности са до голяма степен реалистични, но постигането им ще зависи от изпълнението на неприключилите проекти през 2015., както и от начина на отчитането на индикаторите.

? Каква е изчерпателността и реалистичността на отчетените стойности на индикаторите, свързани с хоризонталните политики на ЕС в годишните доклади за изпълнение на ОПРР?

В т. 2.1.4 „Предоставена помощ по целеви групи“ от годишните доклади за изпълнението на ОПРР са представени постигнати резултати за въздействието върху целеви групи на приключилите през съответната година договори за предоставяне на БФП. Посочени са стойности за следните хоризонтални индикатори: „Брой представители от ромско малцинство/други малцинства, облагодетелствани от проектните резултати“ и „Брой хора с увреждания, облагодетелствани от интервенцията“. Тези данни дават представа за предоставената помощ на ниво програма и приоритетна ос по отношение на хоризонталния принцип на равенство. Въпреки това отчетените стойности биха били напълно изчерпателни, ако бяха докладвани за всички проекти, по които се финансират дейности, насочени към съответните целеви групи.

Отчетената стойност на индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни, kt)“, който е пряко свързан с хоризонталния принцип на устойчиво развитие, е 0 според Годишния доклад за 2013 г. Посочено е, че стойността е 0, тъй като индикаторът ще бъде отчетен за 2015 г. след приключване на съответните проекти по приоритетни оси 1 и 2 и отчитане на тяхното въздействие. В същото време индикаторът има междинна стойност по ПО1 и ПО2, която очевидно няма как да бъде отчитана.

Отчетената стойност на индикатора „Икономия на енергия от обновяване на сградите (MWh)“, който също е свързан с хоризонталния принцип на устойчиво развитие, е 98 305 MWh според Годишния доклад за 2013 г. Резултатите от Дейност 1 на настоящата оценка показват, че докладваната стойност за този индикатор е реалистична. Както беше отбелязано, отчетената стойност не отчита постигнатите резултати по ПО4.

Отчетената стойност на индикатора „Деца облагодетелствани от процеса на деинституционализация“, свързан с хоризонталния принцип на равенство, е 36 според Годишния доклад за 2013 г. Предвид ограничения брой приключили проекти за деинституционализация към момента на подготвяне на Годишния доклад за 2013 г., може да се заключи, че отчетената стойност е реалистична. След отчитане на проектите, завършени през 2014 г. и 2015 г., се очаква тази стойност да нарасне.

Отчетената стойност на индикатора „Иновативни практики, обменени и приложени на базата на междурегионално сътрудничество“, свързан с хоризонталния принцип на партньорството, е 158 бр. според Годишния доклад за 2013 г. Като се има предвид значителният брой проекти по схема 4.2-01, завършени в съответния период, може да се заключи, че отчетената стойност е реалистична.

3.4. Прилагане на хоризонталните принципи при управлението и изпълнението на ОПРР

? Как хоризонталните принципи, въпроси и политики са отразени в Наръчника за управление и изпълнение и други документи по ОПРР?

В Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР 2007-2013 г. са отразени следните хоризонтални принципи / въпроси:

- Държавни помощи;
- Обществени поръчки;
- Устойчиво развитие и опазване на околната среда;
- Равни възможности

По отношение на **държавните помощи** са описани общите положения и основните цели на режима: предоставяне на държавни помощи, които не нарушават конкуренцията чрез поставянето на определени предприятия в по-изгодно положение от други, както и мерки на държавна подкрепа, които са оправдани от гледна точка на общия интерес – такива, които насърчават малките и средни предприятия, увеличават заетостта, професионалната квалификация, иновациите и съдействат за икономическото развитие на отделните райони.

В Наръчника е посочено, че отговорности по отношение на режима на държавни помощи носят следните органи: УО на ОПРР – прилага действащото европейско и национално законодателство в областта на държавните помощи по отношение на дейностите, финансирани по ОПРР; Министерство на финансите – националният орган, който отговаря за наблюдението, прозрачността и координацията на държавните

помощи. Като се има предвид водещата роля на УО на ОПРР, в Наръчника са изброени подробно неговите основни задължения по прилагане на европейското и национално право в областта на държавните помощи.

По отношение на **обществените поръчки**, в Наръчника е надлежно посочена нормативната уредба, която следва да се прилага при разходване на публични финансови средства при избор на изпълнители за осъществяване на дейности по Договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПРР. Тази нормативна уредба включва: Закон за обществените поръчки (ЗОП), Правилник за прилагане на ЗОП (ППЗОП) и ПМС №69 от 11 март 2013 г. Българското законодателство включва и изискванията на европейското право в областта на обществените поръчки, по-конкретно: Директива 2004/18/ЕО, Директива 2004/17/ЕО, Директива 29/13/ЕИО и Директива 2009/81/ЕО.

В Наръчника са изброени принципите, които трябва да се спазват при възлагане на обществени поръчки: публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Посочени са и възможните обекти на обществени поръчки (доставки на стоки, предоставяне на услуги, строителство), както и възможни основания за обжалване решенията на възложителите.

Принципът на **устойчиво развитие** е застъпен и в трите сфери на интервенция на ОПРР – икономическа, социална и екологична. Принципите на устойчиво развитие и опазване на околната среда са отразени в критериите за избор на проекти, както и в насоките за кандидатстване. В Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР е посочено, че бенефициентите са задължени да спазват всички принципи и изисквания на националното законодателство за опазване на околната среда, както и да следят за евентуални негови изменения. Когато е приложимо за конкретния проект, бенефициентите трябва да представят заедно с формуляра за кандидатстване следните документи:

- Влязло в сила Решение по оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) за одобряване на инвестиционното предложение или решение, с което е преценено да не се извършва ОВОС, в случаите, когато това се изисква от ЗООС, или писмо от РИОСВ, че инвестиционното предложение не е предмет на процедура по глава шеста от ЗООС;
- Становище по екологичната оценка (ЕО) или решение, с което е преценено да не се извършва ЕО по отношение на планове и програми, в случаите, когато се изисква от ЗООС (ако е приложимо за конкретната схема за БФП);
- Оценка на съвместимостта с целите за запазване на защитените зони, включени в мрежите НАТУРА 2000;
- Разрешение за строеж

В Наръчника са представени кратки изложения на процедурите, по които се извършват гореизброените екологични оценки.

Принципът на **равни възможности** е описан в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР като недопускане на дискриминация, основаваща се на пол, раса, етническа принадлежност, религия, вяра, индивидуалност, възраст или сексуална ориентация.

Уточнено е, че в частност достъпността за хора с увреждания ще е сред наблюдаваните критерии при съфинансиране на операциите по ОПРР и отчитане при различните етапи от изпълнението.

В Наръчника е отбелязано, че равните възможности се вземат предвид по време на програмирането и изпълнението на ОП „Регионално развитие“. Този принцип се съблюдава по време на разработването на критериите за подбор на проектите по операции, като е отразен и в пакетите документи за кандидатстване по ОПРР.

Като пропуск в този раздел от Наръчника би могло да се отбележи липсващото описание на хоризонталния принцип на **иновации**. В Раздел 13 от Наръчника – „Мониторинг и докладване“, е приложен¹⁵⁶ образец на Технически доклад, в който от бенефициентите се изисква докладване на съответствието с хоризонталните политики на ЕС, като една от изброените политики е именно „Иновации и правене на политики“. След като присъства като изискване към бенефициентите, е необходимо този хоризонтален принцип да бъде дефиниран и подробно разгледан в Наръчника. Възможна дефиниция на „иновации“ е следната формулировка:

- Иновации и правене на политики – разработване и използване на нови подходи и прилагане на добри практики, които подобряват постигнатите резултати при изпълнението на проект.¹⁵⁷

Също така в Наръчника е препоръчително да бъде описано по-детайлно и чрез примери как бенефициентите да докладват приноса на проектите си за хоризонталните политики на ЕС. Това е направено по отношение на равните възможности – посочено е, че в окончателния доклад от бенефициента се очаква информация за степента на участие на малцинствените групи, включително ромите, както и на лицата с увреждания, при изпълнение на проектните дейности и до каква степен тези маргинализирани групи са облагодетелствани от изпълнението на съответния проект. Необходимо е по същия начин да се опише как да се докладва прилагането на принципите на устойчиво развитие и опазване на околната среда (поотделно за всеки от тях, а не комбинирано), както и принципът на иновации, ако той присъства и занапред в образца на технически доклад.

? Какви механизми са използвани за гарантиране спазването на хоризонталните принципи в управлението на ОПРР?

- **Държавни помощи**

Предвидено е на програмно равнище УО да следи за съответствието на всички проекти по ОПРР с правилата за държавните помощи. УО подава уведомления на ЕК за законосъобразността на предоставяните държавни помощи, тъй като ЕК разполага с изключителни правомощия във връзка с оценката и контрола на съвместимостта на

¹⁵⁶ Приложение 13.5-12, Технически доклад

¹⁵⁷ Дефиницията е адаптирана от текста на ОП „Административен капацитет“ и е пригодена към спецификата на ОПРР 2007-2013 г.

държавните помощи с принципите на свободната конкуренция. Европейската комисия следва да бъде информирана в разумен срок, който да ѝ даде възможност да представи своето становище по отношение на всякакви планове за предоставянето или изменението на помощта. Ако тя счита, че такъв план е несъвместим с вътрешния пазар, като се позовава на член 107 от ДФЕС, тя без забавяне започва процедурата, предвидена в чл. 107, § 2 от ДФЕС.

Комитетът за наблюдение също е контролен механизъм, който следи за предприеманите действия по прилагането на политиката на ЕС за държавните помощи и може да взема решения в тази връзка.

Друг механизъм за гарантиране спазването на хоризонталните принципи е изготвянето на Насоките за кандидатстване – изискванията във връзка с държавните помощи се включват в правилата за допустимост на бенефициентите, разходите и на дейностите по проектите.

От кандидатите-ЮЛНЦ за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и/или техните партньори-ЮЛНЦ се изисква да декларират дали са получавали досега минимални или държавни помощи под каквато и да е форма. Преди сключването на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, УО на ОПРР изисква кандидатът-бенефициент-ЮЛНЦ (и/или неговите партньори-ЮЛНЦ, ако има такива) да декларира дали извършва допълнителна стопанска дейност, или не. Ако извършва такава, освен чрез декларацията УО проверява чрез Министерството на финансите дали за последните три фискални години кандидатът е получавал други минимални или държавни помощи.

При изпълнението на проекта бенефициентът трябва да изпълнява правилата за държавните помощи, което се удостоверява посредством подписването на декларация. При получаване на държавна или минимална помощ, независимо от формата, целта и източника ѝ, бенефициентът писмено уведомява УО на ОПРР в срок от 1 работен ден. Допълнителен механизъм за контрол са проверките по изпълнение на проектите, включително проверките на място.

• **Обществени поръчки**

Контролът от страна на УО върху реда за възлагане на обществените поръчки за избор на изпълнители по проекти, финансирани по ОПРР, се осъществява по няколко начина: 1) чрез предварителен контрол на документацията за участие; 2) чрез изпращане на наблюдатели в комисиите за разглеждане, оценка и класиране на участниците; и 3) чрез последващ контрол на проведените обществени поръчки. Също така, освен документалния контрол, УО разчита и на сигнали за нередности от вътрешни и външни източници.

Съществува отделна административна структура – Агенция за обществени поръчки, която следи за спазването на правилата при възлагането на обществените поръчки. Като своеобразен механизъм за контрол е предвиден и създаденият Регистър на обществените поръчки, който е публичен и съдържа решенията за откриване и прекратяване на процедури за възлагане на обществени поръчки, както и решенията за удължаване на срока за подаване на оферти или заявления за участие; обявленията,

предвидени за вписване в регистъра; информацията за възложените обществени поръчки; информация за изпълнените договори за обществени поръчки, както и друга информация, определена в правилника за прилагане на ЗОП.

Друг механизъм за контрол е възможността за обжалване решенията на възложителите пред Комисия за защита на конкуренцията относно тяхната законосъобразност, включително за наличие на дискриминационни икономически, финансови, технически или квалификационни изисквания в обявлението, документацията или във всеки друг документ, свързан с процедурата. Решенията и определенията на Комисията за защита на конкуренцията подлежат на обжалване пред тричленен състав на Върховния административен съд.

- **Устойчиво развитие и опазване на околната среда**

Спазването на политиката по опазване на околната среда при подготовката на проекти се гарантира чрез представяне на необходимите съгласно екологичното законодателство решения, разрешителни и/или становища. Когато е приложимо за конкретния проект, бенефициентът представя следните документи: оценка на необходимостта от ОВОС; екологична Оценка (ЕО); оценка на съвместимостта с целите за запазване на защитените зони, включени в мрежите НАТУРА 2000; разрешение за строеж. Непредставянето на посочените по-горе документи води до отпадане на проектното предложение на бенефициента на етап административна допустимост.

Друг механизъм за контрол при проекти в изпълнение е проверката на място за окончателно искане за плащане. Екипът, осъществяващ проверката на място, проверява съблюдаването на принципите за опазване на околната среда, като попълва съответното поле в контролен лист 13.5.4, неразделна част от глава 13 „Мониторинг и докладване“ на Наръчника.

Също така, при извършване на промени в Оперативната програма „Регионално развитие“ се прилага описаната в т. 5.3.2.3, раздел 5 „Програмиране на регионалното развитие“ от Наръчника, процедура по преценяване на необходимостта от извършване на екологична оценка.

- **Равни възможности**

Законът за защита от дискриминация (ЗЗД) въвежда механизъм за практическо прилагане на хоризонталния принцип на равенство и недопускане на дискриминация. Чл. 4 от ЗЗД регламентира забраната за всяка пряка или непряка дискриминация, основаваща се на пол, раса, националност, религия, или вяра, образование, възраст, политическа принадлежност, лично или социално положение, инвалидност, сексуална ориентация, семейно положение, имотно състояние или всяко друго основание, упоменато в закони или международни договори, по които Република България е страна.

В етапа на подготовка на ОПРР контролът на спазването на равните възможности се осъществява чрез разработване на критерии за подбор на проектите по операции, както и на пакети документи за кандидатстване по ОПРР. На етап изпълнение на договор окончателният доклад за изпълнение на съответен проект следва да съдържа

информация за степента на участие на малцинствените групи, включително ромите, както и на лицата с увреждания, при изпълнение на проектните дейности и до каква степен тези маргинализирани групи са облагодетелствани от изпълнението на съответния проект. Схема 1.1-05 „Подкрепа за осигуряване на подходяща и ефективна държавна културна инфраструктура, допринасяща за развитието на устойчиви градски ареали“ е добър пример за изпълнение на това изискване. В окончателните доклади на проектите по нея за индикатора „Общ брой посетители, облагодетелствани от обновяване на сградите на държавна културна инфраструктура“ са посочени и брой хора с увреждания и брой представители на малцинствата, които са облагодетелствани. Идентично, в повечето окончателни доклади по схемите за подобряване на градската среда (1.4-02 и 1.4-05) е отчетен брой „Хора с увреждания с улеснен достъп“. Въпреки това, има и примери за неспазване на изискването – по схема 1.1-01, която предоставя подкрепа за подобряване на образователната, социална и културна инфраструктура, липсва обособено отчитане на облагодетелстваните хора с увреждания и представители на малцинствата.

В Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР е посочено, че в Годишния доклад за изпълнение на ОПРР също се отчита на годишна база степента на изпълнение на принципа на равнопоставеност и недискриминация въз основа на резултатите от приключилите проекти и тяхното отчитане.

Съществуват още два механизма за гарантиране спазването на равнопоставеността – Комитетът за наблюдение на ОПРР и проверките на място. При проверките на място екипът проверява съблюдаването на принципите за равни възможности, като попълва съответното поле в контролен лист 13.5.4, неразделна част от глава 13 „Мониторинг и докладване“ на Наръчника.

При проведените интервюта с представители на УО стана ясно, че сигнали за нередности, свързани с хоризонталните принципи, постъпват изключително рядко. През 2014 г. е постъпил само един такъв сигнал – за липса на достъп за хора с увреждания на обект, въпреки че това е било предварително заложено в проекта. След изпратено предупредително писмо от УО бенефициентът е взел мерки и се е погрижил за отстраняване на нередността.

? До каква степен хоризонталните принципи, въпроси и политики са взети под внимание при изпълнението на проектите? По какъв начин бенефициентите осигуряват изпълнението на хоризонталните принципи, въпроси и политики?

Във формуляра за технически доклад в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР се изисква докладване на съответствието с хоризонталните политики на ЕС, по-конкретно: равни възможности, опазване и въздействие на околната среда, устойчиво развитие и иновации и правене на политики.

В окончателните доклади на проектите по някои схеми (например 1.1-07, 1.1-09, 1.1-10, 4.1-03) съответствието с хоризонталните политики на ЕС е взето под внимание, като е разгледано поотделно за всяка от политиките. В докладите по други схеми (например

1.1-01, 1.1-04, 1.4-02) изобщо не е предвидено отчитане на приноса на проектите за хоризонталните политики на ЕС.

По отношение на **равните възможности** най-често е посочено дали в целевата група, облагодетелствана от проекта, участват хора от различни социални групи или различно образователно ниво, етнически малцинства, в това число и роми, както и хора с увреждания. Например в проект „Докоснати от древността“ в община Казанлък по схема 1.1-10 (BG161PO001/1.1-10/2010/020) е посочено, че са използвани различни места в крайните квартали на града за сцени на културните събития, като едно от събитията е със 100% участие на ромски участници, а самото място на провеждане е в непосредствена близост до жилищен квартал, населен с етнически малцинства. Друг добър пример за осигуряване на равни възможности е създаването на специализирано компютъризирано читателско място за лица с увредено зрение по проект за подобряване на инфраструктурата в Медицински университет – Пловдив (BG161PO001/1.1-07/2009/011).

Политиката по **опазване на околната среда** е отразена най-често чрез мерки за енергийна ефективност на сградите. Например в „Интегриран проект за подобряване на образователната инфраструктура в община Сливен чрез прилагане на мерки за енергийна ефективност“ по схема 1.1-09 (BG161PO001/1.1-09/2010/007) е отразено въвеждането на нов котел за отопление и газификация за две детски ясли, което е довело до намаляване на въглеродните емисии и съответно защитава околната среда. Друг добър пример за докладвани дейности по опазване на околната среда е проект „Възстановяване и социализация на НИАР Плиска“ (BG161PO001/3.1-01/2008/001-003) – посочено е, че проектът е спомогнал за саниране на дървесната растителност и възстановяване на озеленяването с ниска храстова растителност и тревни площи.

Политиката на **устойчиво развитие** е отчетена в докладите чрез различни дейности (в зависимост от тематичната насоченост на проекта), свързани с енергоспестяване, развитие на човешкия капитал, косвено повишаване на конкурентоспособността и заетостта. Поради широкия обхват на понятието „устойчиво развитие“ по някои проекти този принцип е докладван не толкова задълбочено и с по-обща твърдения. Подобен пример е докладването на партньорство с различни заинтересовани страни, които са преки ползватели от постигнатите резултати, с цел осигуряване на устойчивост.¹⁵⁸

Иновации са добре отчетени в проекти по схемата за подкрепа за създаване и промотиране на иновативни културни събития (схема 1.1-10). Добър пример за отчитане на иновации е проект „Долината на Тунджа - палитра от цветове, музика и танци“ (BG161PO001/1.1-10/2010/024), по който като иновация са докладвани нови форми на представяне на изкуството и нови методи на включване на нетрадиционни публики. Въпреки това понятията „иновации“ и „иновативни подходи“ не са изрично дефинирани нито в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, нито в насоките за кандидатстване по схемите. Затова в някои проекти този принцип е докладван неадекватно като например с твърдение, че изпълнението на проектните дейности е

¹⁵⁸ По схема 1.4-05.

преминало гладко и без усложнения, което дава основание да се предполага, че са използвани иновативни подходи.¹⁵⁹

Може да се заключи, че принципите на равни възможности и опазване на околната среда са отчитани по-задълбочено и изчерпателно с цитиране на конкретни дейности, вероятно защото тези принципи са по-добре разбирани от бенефициентите. За сметка на това, принципите на устойчиво развитие и иновации често са отчитани по-общо и повърхностно.

Прави впечатление, че по проектите, които са завършени по-скоро (2013 г., 2014 г.), в окончателните технически доклади има специален раздел за съответствие с хоризонталните политики на ЕС, докато за по-рано изпълнените проекти такова отчитане в окончателните доклади липсва. Въвеждането на такъв раздел може да се определи като добра практика и е необходимо да бъде изрично включено в образеца на окончателен технически доклад, с цел изчерпателно докладване на съответствието с хоризонталните политики на ЕС.

За да се оцени до каква степен хоризонталните принципи са взети под внимание при изпълнението на проектите, екипът оценители осъществи и срещи с бенефициентите по време на посещения на място през април 2015 г. Резултатите от проведените интервюта сочат, че в повечето проекти най-широко застъпен и познат е принципът на равни възможности. Този извод съвпада и с твърдението на интервюирани служители на УО, че принципът на равни възможности е водещ критерий за допустимост още в подготвителния етап на подаване и оценка на проектни предложения, както и в следващите етапи на изпълнение на проектите.

В онлайн въпросника, изпратен до бенефициентите по ОПРР, резултатите са малко по-различни. На въпроса „С кои от посочените хоризонтални принципи сте запознати?“, най-често посочваните отговори са: „Устойчиво развитие“ (91% от респондентите), „Опазване на околната среда“ (78%) и едва на трето място – „Равни възможности и борба с дискриминацията“ (60%).

При посещенията на място е наблюдавано, че принципът на равенство е застъпен по различни начини – в проекти за провеждане на културни събития са включени като участници представители на различни етноси, и по-конкретно на ромския етнос; в проекти за осигуряване на социална инфраструктура основни ползватели на услугите са хора в неравностойно положение; в проекти за реконструкция на сгради е осигурен достъп за хора с увреждания. При посещенията на място са наблюдавани обекти, предвиждащи достъп за хора със затруднена подвижност и за майки с детски колички. Като добър пример може да се изтъкнат обекти, разполагащи както с рампи за достъп, така и с приспособени алеи, отвеждащи до самите рампи. Прави впечатление и съобразяването с особеностите на обектите, които са част от туристически атракции – допълнителни рампи са изградени там, където е възможно, но не е нарушена архитектурната цялост на обекти, които са защитено културно наследство.

¹⁵⁹ По схема 4.1-03.

Повечето бенефициенти, интервюирани при посещенията на място, посочват, че не са имали съществени проблеми с отчитането на хоризонталните принципи. Някои от интервюираните споделят, че са срещнали известни трудности, докато други са имали нужда от повече разяснения само в началния етап, но не са се затруднили с обосновката в техническите доклади. Част от интервюираните признават, че имат недостатъчно добро разбиране на хоризонталните принципи или че са запознати с всички принципи, но не много обстойно и задълбочено. Това се забелязва и в някои отворени отговори на въпроса „С кои от посочените по-долу хоризонтални принципи, въпроси, политики и национални и европейски стратегии сте запознати?“ – посочени са осигуряване на трудова заетост, конкурентоспособност и др.

Някои от бенефициентите посочват, че по време на изпълнението на проектите са имали много добра комуникация с УО и че са получили особено голямо съдействие от регионалните отдели. Въпреки това, мнозинството от интервюираните споделя, че биха искали да получават повече и по-ясни насоки от УО по отношение на отчитането и прилагането на хоризонталните принципи. Аналогично, широко застъпено е мнението, че бенефициентите имат нужда от повече обучения в сферата на хоризонталните принципи. Тези изводи съвпадат и с отговорите по тази тема в онлайн въпросника до бенефициентите. На въпроса „Каква подкрепа от УО бихте искали да получавате, с цел да се подобри интегрирането на хоризонталните принципи и политики в проектите по ОПРР 2007-2013 г.“ най-голям дял от респондентите посочват, че биха искали по-ясни насоки от УО (75%). Други желани форми на подкрепа са предоставяне на повече информация/обучения относно хоризонталните политики (54%) и изрично включване на хоризонталните политики във форматите на формулярите за кандидатстване (30%).

Екип на Изпълнителя проведе и интервюта с представители на УО, с цел да бъде анализирана ролята на УО в подпомагане, насочване и контрол на бенефициентите по отношение на спазването на хоризонталните политики. Някои от интервюираните експерти изразяват мнение, че хоризонталните принципи са инкорпорирани в проектите според тематичната им насоченост и се докладват надлежно от бенефициентите в техническите доклади. Други експерти от УО откриха следните проблеми:

- Голяма част от бенефициентите не са наясно със същността на понятието „хоризонтални принципи“ и не осъзнават реалния принос на отделни проекти към мащабни политики като устойчивото развитие и равните възможности;
- Съответствието с хоризонталните принципи често се докладва формално, като след сключване на договорите по проектите, то губи важността си и е изместено на по-заден план.

Повечето от интервюираните служители споделят мнението, че са необходими следните мерки за подобряване на спазването на хоризонталните политики:

- По-ясни насоки от ЦКЗ към УО по отношение на докладването на хоризонталните политики и съответно по-ясни насоки от УО към бенефициентите;

- Унифициране на хоризонталните принципи в различните документи, свързани с управлението и изпълнението на ОПРР, за да се избегнат различни тълкувания и интерпретации;
- Използване на по-достъпен и разбираем език при запознаването на бенефициентите с хоризонталните политики.

3.5. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 3

Таблица 65. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 3

Продукти	Изпълнение
Кабинетно проучване на стратегически, нормативни и оперативни документи, доклади по програмата/проектите, доклад от средносрочната оценка на ОПРР 2007-2013 г.	✓
Интервюта с представители на УО	✓
Интервюта с бенефициенти по програмата	✓
Резултати	Изпълнение
Анализ на актуалността на хоризонталните въпроси в ОПРР 2007-2013	✓
Актуализиране на анализа от средносрочната оценка по отношение на прилагането на хоризонталните принципи при оценка на проектни предложения	✓
Актуализиране на анализа от средносрочната оценка по отношение на докладването на хоризонталните принципи и отчитането в индикаторите	✓

4. Дейност 4: Оценка на въздействието от приложените мерки на Комуникационния план за информация и публичност на ОПРР 2007-2013 г.

Комуникационният план за информация и публичност е задължителен елемент от управлението и усвояването на средства от европейските структурни и инвестиционни фондове. Съгласно чл. 69 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, управляващият орган има задължението да предоставя информация и прави публично достояние операциите и съфинансираните от общността програми. Целта на Комуникационния план е да се запознаят гражданите на Европейския съюз с приноса на Европейската Общност в

тяхната страна, да се осигури широка обществената информираност за обхвата, целите и резултатите на направените инвестиции, да се гарантира прозрачност при използването на средствата, както и да се провокира интерес сред потенциалните бенефициенти на програмата.

Комуникационният план на ОПРР 2007 - 2013 е одобрен на 24 Април 2008 г. с писмо от ЕК, според което той съдържа всички задължителни елементи и е в съответствие с член 2 (2) на Регламент No.1828/2006. Планът претърпява някои изменения в процеса на своето изпълнение, като в настоящия доклад е разгледана неговата последна версия от март 2012.

Основната цел на плана е повишаване на обществената информираност за ЕФРР и ОПРР през периода 2007-2013 г., привличане на обществен интерес, насърчаване към участие с проекти, разясняване на възможностите и ползите от приоритетите по програмата, осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение.

Специфичните цели са :

- Привличане на обществен интерес и повишаване на обществената информираност за обхвата, целите и резултатите по ОПРР и за приноса на Общността;
- Засилване на интереса на потенциалните бенефициенти по ОПРР, информирането им за възможностите за финансиране, предоставени от ЕФРР и разясняване на критериите за допустимост на програмата;
- Запознаване на бенефициентите по програмата с отговорности им при изпълнението на проекти по ОПРР, включително задълженията им за информация и публичност, свързани с реализирането на тези проекти.

В изпълнение на Комуникационния план на ОПРР 2007-2013 са разработени 7 проекта по приоритетна ос Техническа помощ, като 2 от тях са приключили, 2 са прекратени, а 3 са в изпълнение.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



Таблица 66. Проекти по комуникация и публичност

Номер в ИСУН	Име	Статус	Начало	Край	Общ бюджет	Общо изплатени средства	БФП (осигурени средства)
BG161PO001-5.3.01-0040-C0001	Развитие и утвърждаване на положителния имидж на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007-2013 г.	Приключен	5.8.2010	5.7.2012	5 004	29 121	5 004
BG161PO001-5.3.01-0005-C0001	Комуникация, информация и публичност по Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013	Приключен	16.9.2008	16.7.2013	1 075 076	1 401 605	1 075 076
BG161PO001-5.3.01-0022-C0001	Логистично и техническо обезпечаване на конференции, информационни кампании, срещи и други мероприятия, касаещи реализацията на ОПРР и текущата работа по нея	Регистриран	12.5.2009	12.7.2015	2 050 420	1 070 608	2 050 420
BG161PO001-5.3.01-0044-C0001	"Осигуряване на прозрачност на процеса по изпълнението на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007-2013 и популяризирането ѝ чрез електронните и печатни медии"	Регистриран	25.10.2010	25.6.2015	4 263 000	1 828 691	4 263 000
BG161PO001-5.3.01-0056-C0001	"Изработване и разпространение на информационни, рекламни материали и сувенири във връзка с изпълнението на ОПРР"	Регистриран	4.8.2011	4.8.2015	632 800	368 090	632 800



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



BG161PO001-5.3.01-0026-C0001	Осигуряване на медийност и прозрачност на процеса по изпълнението на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007 – 2013 г.	Прекратен	27.8.2009	27.8.2010	0	0	0
BG161PO001-5.3.01-0020-C0001	“Предоставяне на информация и публичност относно политиката за интегрирано градско развитие на ЕС”	Прекратен	12.5.2009	12.5.2011	0	0	0
Общо					8 026 300	4 698 115	8 026 300

До декември 2014 г. общият размер на средствата предвиден за изпълнение на дейностите по информация и публичност на оперативната програма е 8 026 300 лв. или 7,58% от средствата по приоритет Техническа помощ, от които са изплатени 4 698 115 лв. (4,44% от средствата по ТП).

4.1. Обща оценка на изпълнението на целите на Комуникационния план

? Повишена ли е обществената информираност за обхвата, целите и резултатите по ОПРР и за приноса на Общността?

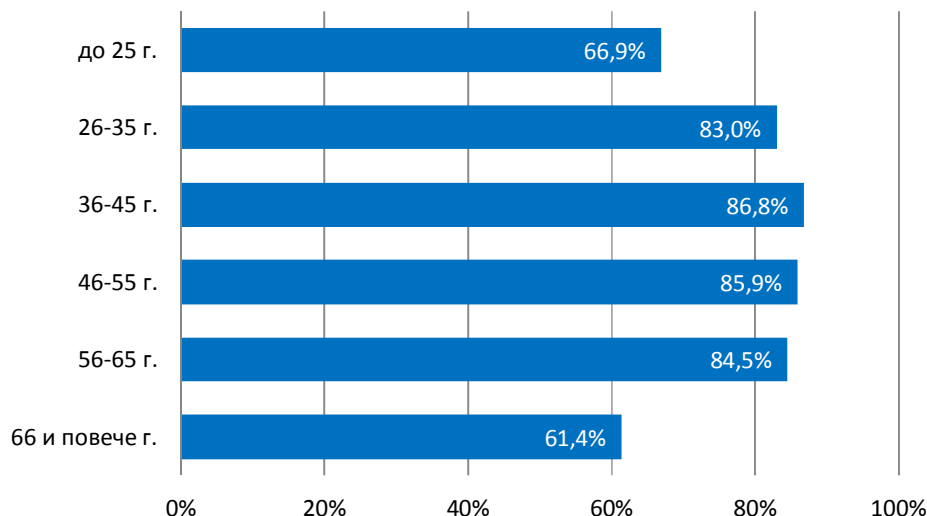
Оценката на повишаването на обществената информираност по същество представлява оценка на постигането на първата специфична цел на Комуникационния план на ОПРР 2007-2013. Информация за обществената информираност беше набавена чрез проведеното социологическо проучване, което е описано в т.1.1. от настоящия доклад. Както беше посочено, резултатите от проведеното социологическо проучване сред българското общество, които показват изключително висок относителен дял на лицата, които са чували за ОПРР - те са 77,8%, което означава, че заложената по този индикатор целева стойност от 40% е не само постигната, но и почти двукратно надхвърлена.

Задълбочаването на анализа на данните

по този изследван признак сочат, че за ОПРР са чували:

- 80,6% от мъжете и 73,9% от жените. Зависимостта между пола на лицата и тяхната обща осведоменост за ОПРР е по-скоро слаба, но въпреки това е факт, че сред мъжете разпознаваемостта на ОПРР е по-висока;
- За ОПРР са чували 79,0% от живеещите в областните градове, 70,0% от жителите на градовете, различни от областните административни центрове и 80,7% от селата;
- ОПРР е достигнала в различна степен до различните възрастови групи. Данните показват, че разпознаваемостта на програмата е най-висока във възрастовите групи 36-45 г., 46-55 г., 56-65 г. и 26-35 г. Разпознаваемостта е относително най-ниска сред лицата до 25 г. и сред лицата над 66 г. Тези констатации са илюстрирани в следващата фигура:

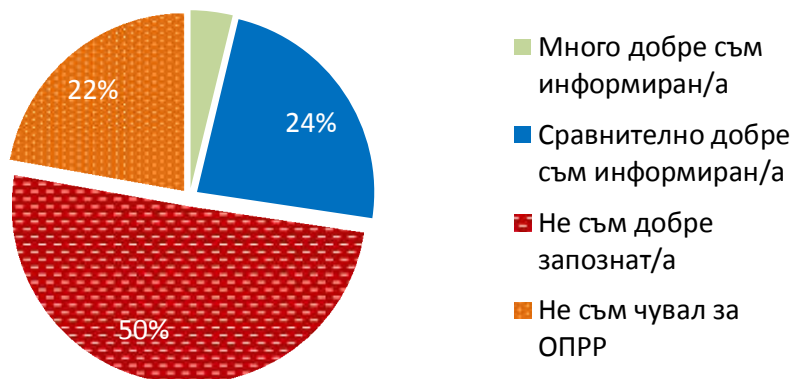
Фигура 39: Разпределение на изследваните лица по възрастови групи и според това дали са чували или не за ОПРР



Най-явна е зависимостта между степента на разпознаваемост на ОПРР и образователния статус на лицата. Данните показват, че най-слабо програмата се познава от лицата с начално образование (36,4%), а също така и от лицата с основно образование (46,1%). С нарастването на образователната степен се увеличават относителните дялове на лицата, чували за програмата: те са 73,8% сред лицата със средно образование, 96,4% сред лицата с полувисше/колеж и 96,0% сред лицата с висше образование. Социологическото проучване включва и събиране на самооценки, което е задължителен елемент при подобен тип изследвания. Анкетираните лица са помолени да оценят собствената си информираност за ОПРР.

Получените емпирични данни потвърждават, че само 22,2% от лицата не са чували за ОПРР. Картината на осведомеността на останалите 77,8% е пъстра. Фигурата по-долу илюстрира получените самооценки:

Фигура 40: Самооценки за степента на информираност за ОПРР



Само 3,8% от респондентите са преценили за себе си, че са много добре информирани. Този минимален дял не бива да изненадва - при оценъчните изследвания, към които спада и настоящото, се наблюдава тенденция една много малка част от хората да избират крайните позиции, особено най-високото ниво на осведоменост;

- 23,6% са избрали опцията „сравнително добре съм информиран/а“;
- Преобладаващата част от изследваните лица (50,4%) са посочили, че не са добре запознати с ОПРР. При проучването изследваните лица са споделяли с анкетьорите, че знаят за съществуването на ОПРР, но имат обща представа за програмата - знаят, че е насочена към подобряване на местното териториално развитие, за благоустрояване на градската среда, но тъй като не са запознати с детайли, не се чувстват добре запознати с тази оперативна програма.

Обобщавайки емпиричните данни за лицата, заявили че са чували за ОПРР, се очертават следните заключения.

- Степента на разпознаваемост на ОПРР е изключително висока. Не бива да се поставя знак за равенство обаче между степента на разпознаваемост на програмата, от една страна, и дълбочината/детайлите, които се знаят за самата програма (мисия, специфика, цели, задачи и приоритети).
- Проучването показва, че ОПРР се разпознава в най-висока степен от лицата с по-високи образователни степени, както и от лицата в активна трудова възраст. Най-младите и най-възрастните са чували за програмата относително по-малко, което би могло да е обект на допълнителен анализ при разработването на Комуникационния план за следващия програмен период.
- 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.

За да може да се оцени информираността на обществото относно обхвата, целите и резултатите постигнати по ОПРР, в рамките на проведеното социологическо проучване имаше специално конструиран тематичен блок насочен към

информираността на гражданите за конкретни проекти, реализирани по програмата. Чрез серия от въпроси изследваните лица съобщиха за конкретни проекти, които са изпълнени в населените места, в които те живеят.

52,8% от респондентите заявяват, че знаят за конкретни проекти, осъществени с финансовата подкрепа на ОПРР. Това е относително висок процент, показващ, че значителна част от хората не само са чували за програмата, но и са в състояние да назоват конкретни проекти, реализирани чрез нея. 56,2% от изследваните лица са съобщили, че знаят, че в техните населени места има реализирани проекти по ОПРР.

Помолени да посочат конкретен проект, 52,3% действително са посочили поне по един такъв проект. Пълно описание на посочените проекти/обекти се съдържа в данните от изследването, но обобщението на тази информация показва, че изследваните лица са посочвали най-често ремонтирани пътища, вело-алеи, подобрен градски транспорт (включително нови тролей), зебри, околновръстни пътища, корекция на речни корита, туристически пътеки, водни атракции, възстановени зелени площи и градинки, възстановени архитектурни сгради и паметници, изградени детски и спортни площадки, екологични подобрения, съоръжения за екотуризъм, създаване на овощни градини, проекти за енергийна ефективност, подобрени здравни заведения, ремонт на училища, реновиране на къщи-музеи, реставриране на църкви, модернизирани читалища, местни забележителности.

По мнението на изследваните лица, основните инвестиции по ОПРР са в следните области:

Фигура 41: Оценки на българското общество за областите, в които са основните инвестиции на ОПРР



Както става ясно от представените данни, българското общество асоциира ОПРР най-вече с инвестициите в подобряване на градската среда (62,9%), изграждане и подобряване на транспортната инфраструктура (49,2%), подобрения в културна и

туристическа инфраструктура (48,4%), а 42,6% са предположили, че такива инвестиции се правят и в областта на екологичната инфраструктура. 36,4% посочват инвестициите в образователна инфраструктура, 35,1% - в социална инфраструктура, 35,0% - в енергийна инфраструктура, 29,4% изтъкват инвестициите в градския транспорт, 21,8% - в здравни заведения, а 16,6% дори са предположили, че програмата инвестира и за повишаване на конкурентоспособността на фирмите, причината за което е най-вероятно факта, че в информационните материали на ОПРР се споменава, че се подкрепя местното развитие и сътрудничеството, включително създаването на работни места.

Проучването установи изключително висока оценка за практическите ползи за местните общности в резултат от реализираните конкретни проекти по населени места - според 75,6% от пълнолетното население има конкретни и видими ползи от осъществените проекти с финансиране от ОПРР.

Самият факт, че всеки втори може да назове конкретен проект, реализиран в населеното място, в което живее, само по себе си е изключително добра оценка за интервенциите по програмата. Има и хора, които при проучването са посочили, че знаят за такива проекти, но не могат да назоват точното им име. Това още веднъж потвърждава високата разпознаваемост и популярност на ОПРР в българското общество.

Помолени да конкретизират ползите за местните общности от реализираните проекти, изследваните лица са посочвали по два или три типа ползи:

- Според 66,0% от пълнолетното население, ползите са в подобряване качеството на живот и работната среда;
- 44,3% са посочили, че виждат полза в създаването на работни места;
- 43,5% оценяват подобренията в околната среда;
- 38,8% виждат ползите за тяхната местна общност в създадените конкретни възможности за устойчиво развитие на региона;
- Според 17,2% ползите са в създадените условия за конкурентна икономика;
- 15,2% считат, че чрез проектите се е повишил капацитетът на местните публични администрации.

С цел популяризиране на ОПРР 2007-2013 и постигане на целите на Комуникационния план, УО на ОПРР е ангажирал Зенит Адвертайзинг енд комюникейшънс АД в изпълнение на проект „Осигуряване на прозрачност на процеса по изпълнението на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007 – 2013 г.“ Всяко тримесечие фирмата представя на УО доклад с анализ на съдържанието и анализ на въздействието на публикуваните печатни материали. Възложителят представи тримесечните доклади за периода април-юни 2013 г., октомври-декември 2013 г., януари-март 2014 г., април-юни 2014 г., юли – септември 2014 г., януари-февруари 2015 г.



Таблица 67. Идентифицирани резултати от изпълнението на Комуникационния план

период	публикации	национални издания	публикации	периодични издания	публикации	регионални издания	публикации	национален седмичник	приоритетна ос	обекти	отношение	потенциален брой аудитория
април – юни 2013	11	7	0	0	13	10	0	0	<ul style="list-style-type: none"> • 9 броя публикации - ПО 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ • 10 броя публикации - ПО 3 „Устойчиво развитие на туризма“ • 1 брой публикация - ПО 4 „Местно развитие и сътрудничество“ • 1 брой публикация от общо 24 е насочена към приоритетна ос 5: „Техническа помощ“ • 3 броя публикации от общо 24 предоставят информация за напредъка и изпълнението на ОПРР и перспективите през следващия програмен период. 1 брой публикация от 3-те предоставя информация за съвместната европейска инициатива за устойчиви инвестиции в градските райони - JESSICA 	Бенефициенти - общини Конкретен бенефициент МИЕТ Конкретен бенефициент Министерство на здравеопазването ОПРР ОПРР, съвместно с ОПРЧР и Програма за развитие на селските райони JESSICA	позитивно	2 446 050 човека
октомври– декември 2013	2	2	0	0	1	1	0	0	<ul style="list-style-type: none"> • 1 брой публикация от общо 3 броя са насочени към приоритетна ос 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ • 1 брой публикация от общо 3 броя са насочени към приоритетна ос 2: „Регионална и местна достъпност“ • 1 брой публикация от общо 3 броя са насочени към приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“ 	Бенефициенти - общини Конкретен бенефициент	позитивно	225 300 човека
януари - март 2014	2	2	0	0	0	0	0	0	2 публикации - Приоритетна ос 3: „Устойчиво развитие на туризма“	Бенефициенти - общини	позитивно	192 000 човека



април – юни 2014	9	7	2	2	1	1	1	1	<ul style="list-style-type: none"> • 8 броя публикации - ПО 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ • 5 броя публикации - ПО 3 „Устойчиво развитие на туризма“ • 12 броя публикации предоставят информация за напредъка и изпълнението на ОПРР • 1 брой публикация предоставя информация за съвместната европейска инициатива за устойчиви инвестиции в градските райони - JESSICA 	Бенефициенти - общини JESSICA	позитивно	1 841 550 човека
юли – септември 2014	5	5	1	1	1	1	0	0	<ul style="list-style-type: none"> • 4 броя публикации - ПО 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ • 3 броя публикации - ПО 3 „Устойчиво развитие на туризма“ 	Бенефициенти - общини	позитивно	774 150 човека
януари– февруари 2015	10	6	2	1	0	0	0	0	<ul style="list-style-type: none"> • 6 броя публикации от общо 7 са насочени към приоритетна ос 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“ • 1 брой публикация от общо 7 е насочена към приоритетна ос 3 „Устойчиво развитие на туризма“ 	Бенефициенти - общини ОПРР	позитивно	2 038 650 човека

Съгласно обобщената информация в представените доклади, ОПРР 2007-2013 е популяризирана основно с публикации (общо 39) в национални ежедневници в „Стандарт“, в. „Телеграф“, в. „Дума“, в. „24 часа“, в. „Монитор“, в. „Труд“, в. „Преса“, в. „Сега“, в. „Новинар“, в. „Капитал Daily“, в. „Земя“, в. „Репортер“ и в регионални ежедневници (общо 16 публикации) във в. „Бряг“, Русе, в. „Вести“, Габрово, в. „Шуменска заря“, Шумен, в. „Добруджанска трибуна“, Добрич, в. „24 часа“ и в. „Труд“, Пловдив, в. „Марица“, Пловдив, в. „24 часа“ и в. „Труд“, Бургас, в. „Бургас – днес и утре“, Бургас, в. „Старозагорски новини“, Стара Загора, в. „Сливенски новини“, Сливен. Анализите показват, че е достигната потенциална аудитория от 7 517 700 души.

Представените публикации са свързани основно с изпълнението на проекти по ПО 1: „Устойчиво и интегрирано градско развитие“, ПО 3 „Устойчиво развитие на туризма“, изпълнение на съвместната европейска инициатива за устойчиви инвестиции в градските райони - JESSICA и информация за общия напредък и изпълнението на ОПРР 2007 – 2013.

Съгласно представения анализ информацията в публикациите е представена точно и акуратно от авторите като има ясно изразено позитивно отношение към програмата и е отразен приносът на програмата към регионалното развитие и значимостта ѝ за местното развитие.

? Осигурена ли е прозрачност и откритост при изпълнението на ОПРР?

Една от основните цели на мерките за информация и публичност е да се гарантира прозрачност и откритост при използването на средствата предоставяни от Европейския съюз. Съгласно чл. 69 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, Управляващите органи на оперативни програми следва да предоставят достатъчно и лесно достъпна информация относно финансовите възможности по програмата, изпълнението на програмата и усвояването на отпуснатите средства.

Прозрачността и откритостта на изпълнението на ОПРР е проследена чрез информацията която се докладва и популяризира относно изпълнението на програмата на двете основни нива: потенциални бенефициенти и бенефициенти на ОПРР и широката общественост.

Прозрачност на ниво потенциални бенефициенти и бенефициенти:

Съгласно 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, Управляващият орган предоставя на потенциалните бенефициенти ясна и подробна информация, която включва най-малко:

- условията за допустимост, които трябва да бъдат изпълнени, за да е възможно използването на финансиране по линия на определена оперативна програма;

- описание на процедурите по разглеждане на заявленията за финансиране и свързаните с това срокове;
- критериите за подбор на операциите, които трябва да бъдат финансирани;
- лицата за контакт, които на национално, регионално или местно ниво могат да предоставят информация за оперативните програми.
- публикуване, в електронен или друг формат, на списъка на бенефициентите, на името на операциите и на размера на публичните средства, отпуснати за операциите.

Прегледът на годишните доклади (за 2007 г., 2008 г., 2009 г., 2010 г., 2011 г., 2012 г., 2013 г.) за изпълнението на ОПРР, показват, че УО на ОПРР не само е изпълнил горепосочените изисквания, но и е разработил допълнителни елементи улесняващи кандидатите и бенефициентите на програмата.

ОПРР има интернет сайт от самото стартиране на програмата през 2007 г., който е на уеб-адрес - www.bgregion.eu. Интернет страницата на програмата има речник, обясняващ основните понятия и термини при изпълнението на програмата и следните елементи:

- Списък с най-често допусканите грешки при разработването на проектни предложения;
- Кратък симулационен модел, показващ пътя на проекта след подаването му в Управляващия орган;
- Протоколи от заседанията на Комитета за наблюдение на програмата и контактите на членовете на комитета;
- Секция Нередности;
- Вътрешни детайлни правила за работата на оценителните комисии за оценяване на проекти по ОПРР;
- Списък на подадените проектни предложения по схеми за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с информация за статуса на всяко проектно предложение;
- Списъци на бенефициентите и предоставените им суми по договори за безвъзмездна финансова помощ;
- Публикуване на Индикативната работна програма по предстоящи процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПРР
- Рубрика "Въпроси и отговори"/, където се приемат въпроси относно програмата и отворените схеми по нея;
- Общо Ръководство за бенефициентите на ОПРР, което представя информация относно техните основни задължения и отговорности, за да се осигури ефективно техническо и финансово управление на договора за БФП;
- Указания за изпълнение на договорите по всяка от схемите за БФП;

- Линк към официалните графични изисквания на Европейската комисия при използване на логото на ЕС.

С цел осигуряване на прозрачност на изпълнението на програмата от 2009 г. на страницата на ОПРР има:

- секция „Оценени проекти“, която дава информация за всички етапи от оценката на проектни предложения по открити схеми за предоставяне на БФП;
- секция „Одобрени, но нефинансирани проекти“ където са публикувани списъците на класираните проектни предложения, които не могат да бъдат финансирани поради изчерпване на финансовия ресурс по съответната схема;
- секция „Оценка на ОПРР“ имаща за цел да осигури достъп до информация свързана с оценката на ОПРР, през всичките ѝ етапи.

Управляващият орган на ОПРР е организирал изпращането до всяка една община на практически наръчник "Как да бъдем успешни при кандидатстване по ОПРР".

От 2009 г. Управляващият орган на ОПРР добавя нова информация по отношение на съдържанието на интернет страницата, като започва да публикува предварително насоките за кандидатстване, с цел обсъждане с бенефициентите преди официалното им обявяване и ежесечно публикува актуализирана справката с изплатените средства по сключени договори с бенефициенти по ОПРР.

През 2011 е оптимизирана функционалността на дизайна на www.bgregio.eu, което има за цел улесняване на бенефициентите и съгласно изискванията на Регламент 1828/2006, чл.7/2.г на интернет страницата на ОПРР се поддържа актуален списък с бенефициентите по програмата, наименованието на операциите и на размера на публичните средства, отпуснати за операциите.

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 следва да отчитат в междинния и окончателния технически доклад на изпълнявания от тях проект изпълнените мерки за информация и публичност, като следва да представят и доказателствен материал за предприетите дейности. Също така УО е обърнал внимание на бенефициентите, че неспазването на изискванията за информация и публичност на проекта ще бъде третирано като нередност и може да доведе до финансови корекции по проекта.

Други мерки, които УО е описал в годишните доклади с цел популяризиране на ОПРР сред бенефициентите са:

- Организиране на информационни дни за потенциални бенефициенти като информацията за тези събития е обявена в медиите и на сайта на ОПРР преди тяхното провеждане;

- “Ден на отворени врати”, посветен на управлението и изпълнението на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2013 г.;
- Официални церемонии по подписване на договори по ОПРР в присъствието на медиите.

От гледна точка на осигуряване на популяризиране на ОПРР и нейното пълно представяне пред **широката общественост**, УО провежда следните инициативи:

- Организиране на конференция по повод официалното одобрение на ОП „Регионално развитие“ от Европейската Комисия, като по този повод са организирани 6 отделни събития за всеки от районите на ниво 2 и централна конференция в София;
- Провеждане на информационни семинари за журналисти с цел запознаването им със спецификите на програмата съгласно изискването на чл. 7/ 2.а на регламент 1828/2006;
- Участия на експерти на ОПРР в предавания по радиото и по телевизията;
- Организиране и провеждане на пресконференции, представящи информация за напредъка по изпълнението на програмата;
- Съгласно изискванията на чл. 7/2.б на Регламент 1828/ 2006, от 2009 г. УО започва да организира официални годишни конференции по повод представяне на напредъка по изпълнението на ОПРР;
- Изработване и разпространение на информационни и рекламни материали включително книжки и брошури, популяризиращи дейностите изпълнени по програмата;
- Конференции и представяне на финансовото споразумение и възможностите по Съвместната европейска инициатива за устойчиви инвестиции в градските райони (JESSICA)
- Поставяне на 250 билборда (към декември 2013 г.) на територията на цялата страна, с цел привличане и повишаване на обществен интерес към програмата и изпълнението ѝ.
- Официално откриване на изградени обекти по ОПРР, на които са поканени медиите и широката общественост.

Въз основа на разгледаните по-горе дейности, във връзка с изпълнението на Комуникационния план може да се заключи, че УО на ОПРР е отговорил на всички изисквания на Регламент 1083/ 2006 и Регламент 1828/ 2006 относно осигуряването на прозрачност и отвореност на изпълнението на ОПРР.

УО представя подробна информация на всички идентифицирани целеви групи като особено внимание е обърнато на бенефициентите и потенциалните бенефициенти на програмата, тъй като от тяхното активно участие зависи и цялостното изпълнение на ОПРР. Представена е подробна информация за сключени договори, договорени и

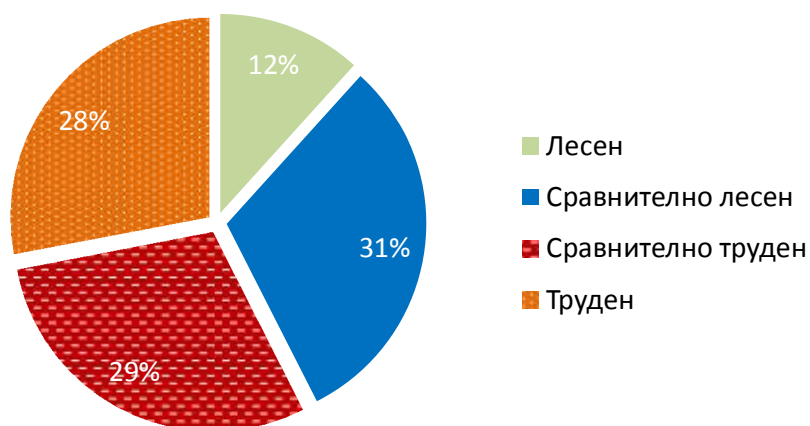
сертифицирани средства, списък на одобрени и неодобрени бенефициенти, процеси и правилата на оценка на проекта – предложения.

Също така УО е положил усилия за представяне на изпълнението на ОПРР пред широката общественост като се стреми не само да изгради положителен имидж на програмата, но и да представи действително постигнатите резултати и ефекта от използваните средства по програмата.

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 (достъпност и разбираемост), изискват допълнителни усилия за тяхното подобряване.

Проучването показва, че по отношение на първия индикатор обществото се разделя на две групи. Общо 42,5% от обществото е на мнение, че цялостният достъп до информация за ОПРР е относително лесен, но общо 57,5% намират, че трудно се достига до информация за програмата. Фигурата по-долу визуализира получените оценки по този показател.

Фигура 42: Оценки за цялостния достъп до информация за ОПРР



Проверката на данните показва, че е налице силна зависимост между оценките на хората за достъпа до информация, от една страна, и самооценките им за тяхната собствена информираност. Така например 86,5% от заявителите, че достъпът до информация е труден, са посочили в същото време, че не са чували за ОПРР. И обратното е валидно: 53,7% от посочилите, че достъпът е лесен, са се самооценили като много добре информирани. Очевидно, връзката между самооценката за осведомеността за тази оперативна програма и оценката за цялостния достъп до информация за програмата е правопрпорционална.

Успоредно с това, проучването установи, че според общо 52,0% информацията за програмата се предоставя на език, който може да се определи като ясен и достъпен.

Това е добре като обща оценка, но това в същото време означава, че за останалите 48,0% езикът остава труден, поради специализираната терминология, която се използва. Тъкмо тези, за които езикът е труден и неразбираем, формират и най-високите дялове на лицата (77,7%), несмятащи, че са добре информирани за ОПРР.

Очевидно, в тази посока биха могли да се предприемат коригиращи действия в бъдеще. Трябва да се има предвид, че хората трудно се ориентират в специализираната терминология на оперативните програми и това проличава и в конкретния случай, когато се тества разпознаваемостта и степента на осведоменост за ОПРР. В тази връзка би могло да се помисли за представянето на информацията за програмата на още по-ясен и разбираем за хората език. Когато се прецизират езикът и посланията, в това число и по отношение на информационните билбордове, вероятно е добре да се помисли за още по-ясни послания, които да бъдат разпознати и разбрани от по-голямата част от българското общество.

Резултатите от онлайн проучването показват, че според 76% от бенефициентите мерките за информация и публичност на програмата са осигурили прозрачност при нейното изпълнение. Също така мерките за информация и публичност на Комуникационния план са засилили интереса на потенциалните бенефициенти към възможностите за финансиране от ОПРР 200-2013 според 79% от участниците в онлайн проучването, както и са запознали бенефициентите с отговорностите им при изпълнение на проекти (според 84%). Създадената интернет страница на програмата удовлетворява бенефициентите, като те единодушно потвърждават, че на нея могат да открият достатъчно и ясна информация относно възможностите за кандидатстване по програмата и изпълнението на проекти. Според повечето от тях информацията в нея е добре структурирана и може лесно да се ориентират и работят с нея.

Настоящата оценка потвърждава констатации от средносрочната оценка на програмата, извършена през 2011, че изпълнението на Комуникационния план не затруднява УО.

Констатации от средносрочната оценка на програмата	Констатации от текущата оценка на програмата
Налице са ясни роли и отговорности по отношение на изпълнението на комуникационните дейности.	Констатацията се потвърждава.
По-голяма част от бенефициентите считат, че е лесно да се получи информация от интернет страницата на ОПРР. Общото мнение за страницата на УО е, че тя е лесна за ползване и съдържа/ актуализира се с цялата необходима информация.	Констатацията се потвърждава.
По отношение на последните развития по програмата, новите секции на сайта подобряват публичността, прозрачността и достъпността на процеса по изпълнение на програмата. Също така публикуването на данни от ИСУН е положителна стъпка, осигуряваща повече прозрачност.	Констатацията се потвърждава.

Отделеният бюджет за интернет страницата (0,3%) е изключително малък, имайки предвид важността на страницата.	Както се вижда от резултатите от онлайн проучването мнението на над 90% от бенефициентите е че на уеб страницата на програма може да се открие всичката необходима информация относно възможностите и изпълнението на програмата. Следователно може да се заключи, че определеният бюджет е достатъчен.
Не всички индикатори, дефинирани в Комуникационния план, са мониториращи в Годишните доклади.	Констатацията се потвърждава.

На база на гореизложеното може да се направи заключение, че Комуникационният план на програмата и предвидените в него дейности осигуряват необходимата прозрачност при изпълнението на програмата, както и гарантират нейното популяризиране и разпространение както сред бенефициентите, така и сред широката общественост.

? До каква степен потенциалните бенефициенти са информирани за възможностите за финансиране, предоставени от ЕФРР и за критериите за допустимост по програмата?

УО е предприел всички необходими мерки за да спази изискванията на чл. 5 на Регламент 1828/2006 и да информира потенциалните бенефициенти за възможностите за финансиране предоставяни по програмата. На интернет страницата на програмата има секция „Кандидатстване“, в която се публикуват индикативните годишни работни програми за предстоящите схеми за кандидатстване, схемите за кандидатстване и подадените проекти. Към схемите за кандидатстване се публикуват насоки за кандидатстване, които съдържат условията за допустимост, критериите за подбор, сроковете за оценка на предложенията, необходимия пакет от документи и проекта на договор. При стартирането на всяка схема, УО организира информационни дни, на които експерти от дирекцията представят изискванията за кандидатстване. При интервютата бенефициентите споделиха, че за тях тези информационни кампании са били от голяма полза, тъй като са имали възможност да задават въпроси свързани с допустимите дейности и разходи по проектите.

В своите отговори в проведеното онлайн проучване, бенефициентите са определили като полезни проведените от УО информационни срещи/кампании и семинари за представяне на схемите за финансиране на проекти по приоритетните оси на

програмата. Те посочват, че са получили достатъчно и адекватна информация свързана с възможностите за финансиране, правилата и критериите за кандидатстване, изискванията за разработване на проекти, критериите за оценка на проектите, правилата за изпълнение на проекти и правилата за информация и публичност при изпълнението на проектите. Също така следва да се отбележи, че бенефициентите са натрупали значителен опит в търсенето на информация за възможности за финансиране и за тях не представлява трудност намирането на необходимата им информация за кандидатстване и подготовка на проекти. Резултатите от онлайн проучването показват, че по отношение на запознаване на бенефициентите по програмата с изискванията при кандидатстване и изпълнението на проекти по ОПРР 2007-2013 най-полезна за бенефициентите е била уеб страницата на ОПРР 2007-2013 (според 93%), следвана от проведените обучения и семинари (според 91%), организирани информационни дни (според 88%) и разработените упътвания, брошури и ръководства (82%).

? До каква степен бенефициентите по програмата са запознати с отговорностите им при изпълнението на проекти по ОПРР, включително задълженията им за информация и публичност, свързани с реализирането на тези проекти?

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 следва да отчитат в междинния и окончателния технически доклад на изпълнявания от тях проект изпълнените мерки за информация и публичност, като следва да представят и доказателствен материал за предприетите дейности. Също така УО е обърнал внимание на бенефициентите, че неспазването на изискванията за информация и публичност на проекта ще бъде третирано като нередност и може да доведе до финансови корекции по проекта.

Съгласно Процедурния наръчник за изпълнение на ОПРР 2007 – 2013, версия 9, бенефициентите на програмата следва да представят на УО:

- междинни технически доклади и междинни финансови отчети при искане за междинно плащане;
- шестмесечни технически доклади - до 15 число на месеца след отчетния период (до 15 юли на съответната година);
- годишни технически доклади - до 30 януари на годината, след отчетната година;
- окончателен технически доклад и окончателен финансов отчет - до 2 месеца след приключване на дейностите по проекта, но в рамките на срока за изпълнение на договора.

Образецът на технически доклад е еднакъв за всичките видове горепосочени доклади, като в раздел „Обща информация“, бенефициентът следва да опише по какъв начин се осигурява публичността и информирането на обществеността за финансовия принос от

ЕС в рамките на проекта. От своя страна УО има контролен лист - Приложение 13.5-5 „Контролен лист за мерки за информация и публичност“, с който стриктно следи спазването на изискванията за информация и публичност от страна на бенефициентите.

Спазването на мерките за информация и публичност е част и от проверките на място на проекти в изпълнение, както и на вече приключили проекти когато се проверява състоянието на обектите на интервенция, запазването на собствеността и предназначението им, начина на съхраняване на документацията за тях от бенефициента, възможностите за генериране на приходи и спазването на мерките за информация и публичност в рамките на пет-годишния период след приключване на проекта.

Направените посещения при бенефициентите показаха, че те са много добре запознати с изискванията за информация и публичност. Това се потвърди и от онлайн проучването, в което 90% от бенефициентите са отбелязали, че са добре запознати с отговорностите, които имат по отношение публичността на изпълняваните от тях проекти. Бенефициентите също така стриктно спазват изискванията за информация и публичност и през петгодишния период на устойчивост на проектите са предвидили средства в бюджетите си за обновяване на табелите и стикерите.

Интервюираните служители на УО отбелязаха, че според тях бенефициентите не срещат затруднения при спазването на изискванията за публичност и информация, както и че нямат наложени финансови корекции свързани с неспазване на мерките за информация. В повечето случаи, ако бенефициентите са имали пропуск при спазването на изискванията след направен коментар от страна на УО веднага коригират пропуските.

4.2. Оценка на въздействието на изпълнението на комуникационните методи и канали, заложиени в Комуникационния план

? До каква степен са изпълнени заложените дейности по комуникационните методи и канали в Комуникационния план?

Комуникационният План на ОПРР предвижда комуникационни канали в зависимост от спецификата на определените целеви групи.

За вътрешната целева група (структури към Министерството на регионалното развитие и държавната администрация като цяло) са предвидени: официална кореспонденция, кореспонденция по електронна поща, лични контакти и неформална комуникация.

За външната целева група (широката общественост, социално-икономически партньори, потенциални бенефициенти, конкретни бенефициенти и бенефициенти) са предвидени съобщения за печата, уебсайт, кореспонденция по електронната поща, медии, билбордове, обяснителни табели, публични събития, печатни издания.

За целевата група на медиаторите са предвидени съобщения за медиите, електронна кореспонденция, съобщения за печата, брифинги, пресконференции, уебсайт на програмата.

Както се вижда УО е планирал да използва всички налични информационни канали за информирането на тези групи за мисията, целите и приоритетите на ОПРР.

По-долу в табличен вид представяме дейностите по комуникационните методи и канали и степента на тяхното изпълнение съгласно информацията в Годишните доклади по изпълнението на ОПРР от 2007 г. до 2013 г. Информацията в таблицата ще бъде допълнена след провеждане на срещи с представители на УО.

Комуникационен метод и предвидени дейности по метода	Изпълнени дейности
Медийни кампании	
Пресконференция във връзка със стартиране на програмата.	Проведено е информационно събитие едновременно в столицата и в 6-те района на ниво NUTS II след като програмата е официално одобрена от ЕК.
Годишна пресконференция, на която Ръководителя на УО представя напредъка по програмата.	От 2009 г. УО на ОПРР всяка година организира годишна пресконференция за напредъка по изпълнението.
Заклучителна пресконференция за закриването на ОПРР, представящо постигнатите резултати, успешни проекти и добри практики	Предстои да бъде изпълнено през 2015 г.
Съобщения и обзори за медиите, включително изчерпателна информация по конкретни теми, снимки, обзор на програмата, най-добри практики, обзор на търговете за кандидатстване	УО изготвя съобщения и обзори за медиите по различни теми.
Брифинги (кратки пресконференции), оказване на съдействие на журналисти при разработване на задълбочени материали за програмата	УО оказва съдействие на медиите при подготовка задълбочени материали за програмата.
Семинари за журналисти	В края на 2007 г. е проведен информационен семинар за журналисти, на който те са запознати с първите обявени схеми по ОПРР и предстоящите такива. Впоследствие са организирани още няколко обучения на журналисти.
Обучения за бенефициенти и потенциални бенефициенти	УО организира информационни дни за потенциалните бенефициенти при пускането на всяка схема за БФП. Общо до момента



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



	(към декември 2014 г.) са организирани 250 информационни дни и обучения.
Печатни издания	
Управляващият орган ще предоставя голямо разнообразие от печатни издания. Първоначално ще бъде представена обща информация за програмата, като в последствие тя ще бъде допълвана и обогатявана. Печатните издания включват брошури, дигитални, обосновки, указания и копия на основни документи.	УО има сключени договори за изработване и отпечатване на брошури, книжки и фотоалбуми, представящи както напредъка по изпълнението на ОПРР, така и постигнати резултати по успешно завършили проекти по програмата и идентифицирани добри практики. УО също така популяризира програмата чрез раздаване на рекламни материали, напр.: химикали, тефтери, конферентни папки с блок листа, папки за документи, работни календари, настолни работни календари
Интернет информация	
Електронна поща, кореспонденция Тя е предвидена да бъде основно средство за редовно предоставяне на актуална информация за оперативната програма, включително за европейските Структурни фондове, формуляри за кандидатстване, указания, често задавани въпроси, прегледи на печата, информация за одобрени проекти, обяви за търгове и насоки за прилагане на мерките за информация и публичност.	
Интернет страница	Електронният адрес на страницата на ОПРР 2007-2013 е www.bgregio.eu . Уеб страницата на програмата е стартирана с провеждане на рекламна кампания, която има за цел да я популяризира.
Комуникационни методи за отразяване на приноса на ЕС за достигане на целите на ОПРР за развитието на българските региони	
Визуално изображение	Създадено е лого на ОПРР като УО, бенефициентите и изпълнителите на проекти по ОПРР са задължени да го използват.
Насоки и указания	Разработени са насоки за осъществяване на мерките за информация и публичност, които са Приложение 1 към Комуникационния план.
Поставяне на Европейското знаме за една седмица, считано от 9 май, пред седалищата на Управляващия орган.	УО на ОПРР спазва това изискване.
Информационни методи за разпространение на резултатите от изпълнението на проекти по ОПРР	
Годишно мероприятие за отчет на постиженията по ОПРР.	УО ежегодно организира конференция, на която представя напредъка по изпълнението

	на ОПРР.
Бенефициентите по програмата са задължени да организират най-малко две информационни събития за стартирането и приключването на всеки изпълняван проект. Това изискване важи за всички проекти на стойност над 10 000 евро.	Изискванията за информация и публичност са заложили в общите условия към договорите за БФП. УО е разработил Насоки за осъществяване на мерките за информация и публичност от бенефициентите на ОПРР 2007-2013, които са публикувани на уеб страницата на програмата.
Информационна мрежа на неправителствените организации.	УО работи с всички заинтересовани страни като организира обществени обсъждания и дискусии с широка мрежа от неправителствени организации включително социални партньори, организации на работодатели, сдружение на общините и др.

В допълнение на горепосочените дейности и съгласно информацията в годишните доклади, в периода 2007 – 2013, УО е организирал и провел:

- 113 информационни дни във връзка със стартирането на схеми за БФП;
- 14 работни срещи / семинари във връзка с изпълнението на програмата;
- 291 радио представяния;
- 150 телевизионни представяния;
- 60 официални церемонии по подписване на договори за БФП;
- 2 официални представяния на Съвместната европейска инициатива за устойчиви инвестиции в градските райони (JESSICA)
- 3 обучения за журналисти

Както се вижда от таблицата по-горе, УО е изпълнил всички заложили дейности по комуникационните методи и канали в Комуникационния план.

? Каква е ефективността, ефикасността, полезността, въздействието на извършените дейности по комуникационните методи и канали?

За да се установи каква част от информацията е достигнала до целевите групи, при проведеното социологическо проучване беше включен отделен въпрос, измерващ относителната тежест на информационните канали. Това е въпрос 2 „Откъде разбрахте за Оперативна програма „Регионално развитие?“. Емпиричните данни позволяват да се открие относителната информационна тежест на основните канали за информиране на населението за Оперативна програма „Регионално развитие“:

- Проучването показва, че аудиовизуалните медии (радио, телевизия) са допринесли в най-голяма степен за информирането на българското общество за Оперативна програма „Регионално развитие“ - този информационен източник е посочен от 72,0% от пълнолетното население и с това се нарежда на челното

място, като източникът с най-висок принос за разпространяване на информация за Оперативна програма „Регионално развитие“. Близки по големина са дяловете на мъжете и жените (74,3% и 69,8%), заявили, че аудиовизуалните медии са им послужили като източник на информация за Оперативна програма „Регионално развитие“. Аудиовизуалните медии са формирали осведомеността за Оперативна програма „Регионално развитие“ най-вече сред 46-55 годишните (81,7%), 56-65 годишните (77,4%) и 26-35 годишните (74,3%). Високи са тези дялове и сред хората над 66 години (65,0%) и сред най-младите (51,9%). Интересни различия се очертават според образователните статуси на лицата: от аудиовизуалните медии са се осведомили за Оперативна програма „Регионално развитие“ само една трета (33,3% от лицата с начално образование и 46,9% от лицата с основно образование. Тези дялове са видимо по-високи при лицата с по-високите образователни статуси - те са 70,0% от лицата със средно образование, 84,8% от лицата с полувисше/колеж и 82,2% от лицата с висше образование. От данните става ясно, че аудиовизуалните медии като информационен носител с изследваното конкретно предназначение са припознати в относително най-малка степен (58,0%) от лицата, живеещи в градове, различни от областните центрове, докато тези дялове са 75,9% от лицата, живеещи в областните градове, и 80,5% от живеещите на село;

- Вторият информационен източник с очертаващ се висок принос в това отношение са печатните медии (вестници, списания). При проучването 47,0% от изследваните лица са посочили, че това е информационният източник, от който са получили информация за Оперативна програма „Регионално развитие“. Този източник е посочен от 51,2% от мъжете и от 43,1% от жените, което вероятно е свързано и с факта, че значителна част от мъжете предпочитат да се информират за актуалните събития от печатните медии. Интересни различия се установяват по отношение на посочванията на печатните медии от различните възрастови групи от населението. Данните сочат, че в най-висока степен печатните медии са послужили като информационен източник за Оперативна програма „Регионално развитие“ при лицата от възрастовата група 46-55 г. (60,6%), както и при тези на възраст между 56 и 65 г. (55,3%) и 36-45 годишните (54,2%). Средна по сила е тежестта на този информационен източник сред 26-35 годишните (45,3%), а при най-възрастните хора делът е 35,6%. Най-нисък дял информирани от аудиовизуалните медии са най-младите хора до 25 г. - всеки четвърти (25,4%) е посочил, че е получил информация за Оперативна програма „Регионално развитие“ от печатните медии. Този източник е в различна степен разпознат като носител на информация за Оперативна програма „Регионално развитие“ от лицата с различни образователни статуси: те са 11,1% от лицата с начално образование и 12,9% от лицата с основно образование, като тези дялове скачат до 43,8% при лицата със средно образование, 59,8% при лицата в полувисше/колеж и 62,6% при висшистите. Не се очертават съществени различия в степента на припознаване на печатните медии като носител на информация за Оперативна програма „Регионално развитие“ според местоживеенето на лицата;

- 40,7% от пълнолетното население са се информирали за Оперативна програма „Регионално развитие“ от постоянните обяснителни табели на завършените обекти. 42,6% от мъжете и 38,8% от жените съобщават, че по този начин са научили за Оперативна програма „Регионално развитие“. Постоянните табели за завършени обекти са припознати като значим източник на информация за Оперативна програма „Регионално развитие“ от четири възрастови групи: 56-65 годишните (50,4%), 46-55 годишните (49,2%), 36-45 годишните (48,6%) и 26-35 годишните (44,1%). Този информационен източник е разпознат и от 36,6% от най-младите, а най-нисък е този дял при лицата над 66 г. (21,4%). Както и по отношение на първите два коментирани информационни източника, и тук се установява правопрпорционална зависимост между образователния статус и степента на разпознаване на източника като носител на информация за ОПРР. Дяловете на лицата, посочили този информационен източник, са съответно 11,1% при лицата с начално образование, 19,0% при лицата с основно образование, 37,0% при лицата със средно образование, 43,1% при лицата с полувисше образование и 54,9% при висшистите. Логично и очаквано, постоянните табели за завършени обекти са посочени като информационен източник за ОПРР от живеещите в селата (31,7%), докато при жителите на градовете тези дялове са по-високи - 41,8% за жителите на областните градове и 39,6% за жителите на градовете, различни от областните центрове;
- Не е за подценяване фактът, че 38,7% от пълнолетното население са формирали своята информираност за ОПРР от свои близки и приятели. Макар на първи поглед да изглежда като източник с по-ниско ниво на достоверност, трябва да се има предвид, че хората формират голяма част от своите оценки на основата на мнения и впечатления от техни близки, на които имат доверие и които ценят. В това отношение различия между двата пола не се установяват (39,1% от мъжете и 38,4% от жените). Във възрастово отношение обаче има видими специфики и като цяло тенденцията е за по-високи дялове по този показател сред лицата в средната и горната трудова възраст (между 36 и 65 г.): те са 46,3% при лицата на възраст 36-45 г., 46,1% при лицата между 46 и 55 г. и 44,8% сред 56-65 годишните. Любопитен факт е обаче, че и по този показател лицата от ниските образователни групи са сформирали най-ниски дялове - те са 11,1% при лицата с начално образование и нарастват до 24,7% при лицата с основно образование, продължават да се покачват и при лицата със средно образование са 36,8%, при лицата с полувисше/колеж са 45,5%, а при висшистите са 46,8%. Що се отнася до местоживеенето на лицата, не се установяват значими различия в предпочитанията към информиране за ОПРР от свои близки/познати;
- 34,8% от пълнолетното население са посочили информационните билбордове, поставени по пътищата, като източник, от който са научили за ОПРР. Мъжете, разпознали този информационен източник, са малко повече (38,0%) от жените (31,9%). Информационните билбордове са направили най-силно впечатление на 46-55 годишните (47,5%), 56-65 годишните (41,6%) и 36-45 годишните (39,5%). Една трета от лицата между 26 и 35 г. (33,1%) и 28,8% от най-младите лица също са обърнали внимание на информационните билбордове. Само една пета от хората над 66 г. (20,4%) са си припомнили да са се информирали за ОПРР от

информационни билбордове. Припознаването на информационните билбордове варира чувствително според образованието на респондентите: техният дял е 22,2% при лицата с начално образование, 14,6% при лицата с основно образование, 30,0% при лицата със средно образование, 42,3% при лицата с полувисше/колеж и 48,2% при висшистите. Според местоживеенето на лицата, дяловете на посочилите информационните билбордове са в интервала между 29,6% (в селата) и 36,0% (в градовете, различни от областните администрации);

- Около една трета от пълнолетното население (30,6%) са посочили Интернет изданията (електронните сайтове) като източник, от който са се осведомили за ОПРР. Практически равни по големина са дяловете на мъжете и жените (31,6% и 29,7%), посочили Интернет-изданията като източник на информация. Напълно очаквано, този информационен източник е фаворит на лицата до 45 г. и колкото по-висока е възрастта на лицата, толкова по-нисък е дялът на черпещите информация за ОПРР от този вид източник: този дял е 39,4% при лицата до 25 г., 47,5% при лицата между 26 и 35 г., 47,0% при 36-45 годишните. Този дял се запазва относително висок и при 46-55 годишните (39,3%), докато при 56-65 г. спада до 23,2%, а при лицата над 66 г. е само 5,6%. Както би могло да се очаква, лицата с начално образование имат практически минимален шанс за ползване на такъв източник (0 % посочвания), а при лицата с основно образование този дял е само 8,2%. Затова пък с нарастването на образователната степен расте и относителният дял на лицата, които са се информирали за ОПРР от Интернет-изданията. Този информационен източник е използван от 11,0% от живеещите в селата, от 29,25 от жителите на градовете, различни от областните, и от 32,7% от живеещите в областните градове;
- Информационните материали (брошури, постери) за ОПРР са изиграли ролята на източник за осведомяване на 20,8% от пълнолетното население. Това е по-специфичен източник за информиране, който достига до по-специализирани аудитории. Затова е обясним по-ниският дял от лица, дължащи своята информираност на информационните материали за ОПРР. Дяловете на тези лица са изключително близки по пол - 21,4% от мъжете и 20,3% от жените. Според възрастта, техните дялове са най-високи сред 36-45 годишните (32,2%), 46-55 годишните (29,3%) и 26-35 годишните (24,3%). Сравнително по-ниски са сред 56-65 годишните (19,1%) и най-младите (14,4%), а най-ниски са сред лицата над 66 г. (8,7%), което е напълно логично. Също така очаквано ниски са тези дялове и сред лицата с начално образование (0%) и основно образование (7,5%). Техният дял постепенно нараства с повишаването на образователната степен - 15,5% при лицата със средно образование, 31,8% при лицата с полувисше/колеж и 32,3% при лицата с висше образование. Според местоживеенето най-ниско е нивото в селата (12,2% посочвания), докато в областните градове е 21,4%, а в другите градове, различни от областните е 21,2%;
- 17,3% от пълнолетното население е получило информация за ОПРР от публични събития, случили се в съответното населено място. Те са посочени като източник на информация за ОПРР от 17,6% от мъжете и 16,9% от жените. Този



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



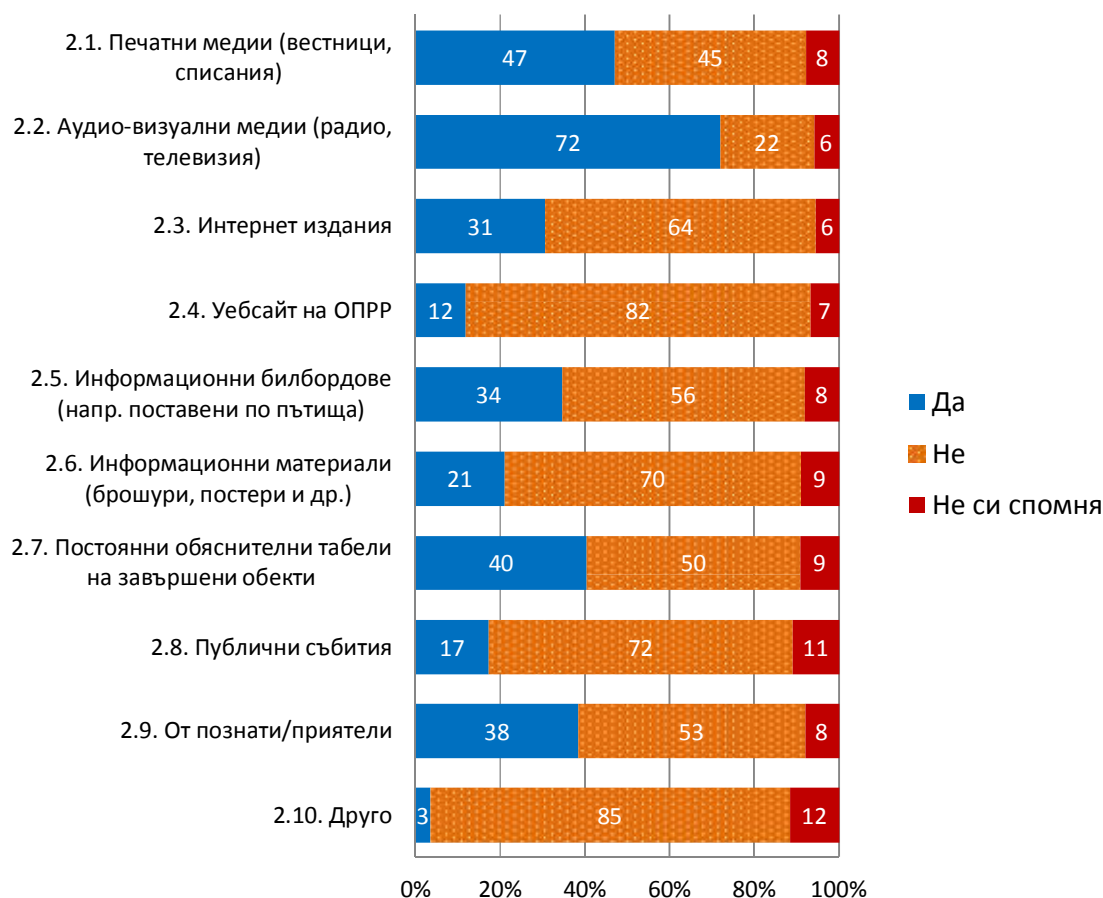
вид източник е посочен предимно от хората в активна трудова възраст - 27,9% от 36-45 годишните, 21,2% от 56-65 годишните, 19,3% от лицата на възраст 46-55 г. и 19,2% от 26-35 годишните. По образователни групи тези дялове варират чувствително, като са практически нулеви при лицата с начално образование и достигат до 28,8% при лицата с висше образование. Тъй като става дума за реално случили се публични събития, делът на посочилите този информационен източник е само 6,1% сред живеещите в селата, почти два пъти по-висок в градовете (15,8%) и три пъти по-висок в областните градове (18,7%);

- Уебсайтът на ОПРР е посочен като информационен източник от малко повече от една десета от изследваните лица (11,8%). Трябва да се има предвид, че този вид информационен източник вероятно е използван от аудитория със специализирани интереси и специален, целенасочен интерес към ОПРР. 13,0% от мъжете и 10,7% от жените са се възползвали от тази специфична възможност да се информират. Във възрастово отношение, към уебсайта на ОПРР най-висок интерес са проявили 36-45 годишните (23,5%), както и 46-55 годишните (16,7%) и 26-35 годишните (15,7%). Най-нисък е интересът към този информационен канал сред лицата над 66 г. (едва 1,9%), което е очаквано и обяснимо.

Коментиранияте данни и констатации са визуализирани във фигурата по-долу:¹⁶⁰

Фигура 43: Информационни канали, по които обществото се е информирало за ОПРР

¹⁶⁰ Фиг. 31 коментира само основните разпределения и относителната тежест на оценяваните информационни канали, що се отнася до разпределенията на оценките по пол, възраст, образование и местоживееене, те са направени с релевантни статистико математически средства и са коментирани само резултатите от тях.



За оценка на удовлетвореността от уебсайта на ОПРР са зададени допълнителни въпроси. Данните сочат, че 41,8% от лицата, които са ползвали уебсайта на ОПРР, са доволни от навигацията в сайта. 41,7% от ползвалите уебсайта са доволни от качеството и съдържанието на информацията, която са намерили., а 35,9% от тях преценяват, че намерената информация е била актуална.

В обобщение на представените данни по отношение на тежестта на информационните канали, се очертават посочените по-долу основни констатации.

В съответствие с характерологичните особености и типичните за всяка възрастова група приоритети, възрастовите групи са се осведомили за ОПРР по различен начин. Най-активно се е интересувала възрастовата група на 36-45 годишните, които са се възползвали от всички възможни канали и са получили информация за ОПРР от аудиовизуалните медии, печатните медии, постоянните табели за завършени обекти, Интернет-изданията, билбордовете, информационните материали, публичните събития и уеб-сайта на ОПРР. Близки до тази активност са и лицата от възрастовите групи между 46 и 65 г., с тази разлика, че при тях има няколко доминиращи канали и други, които играят спомагателна роля. Най-младите лица (до 25 г.) са припознали три основни канали, от които са получили информация за ОПРР - аудиовизуалните медии,



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



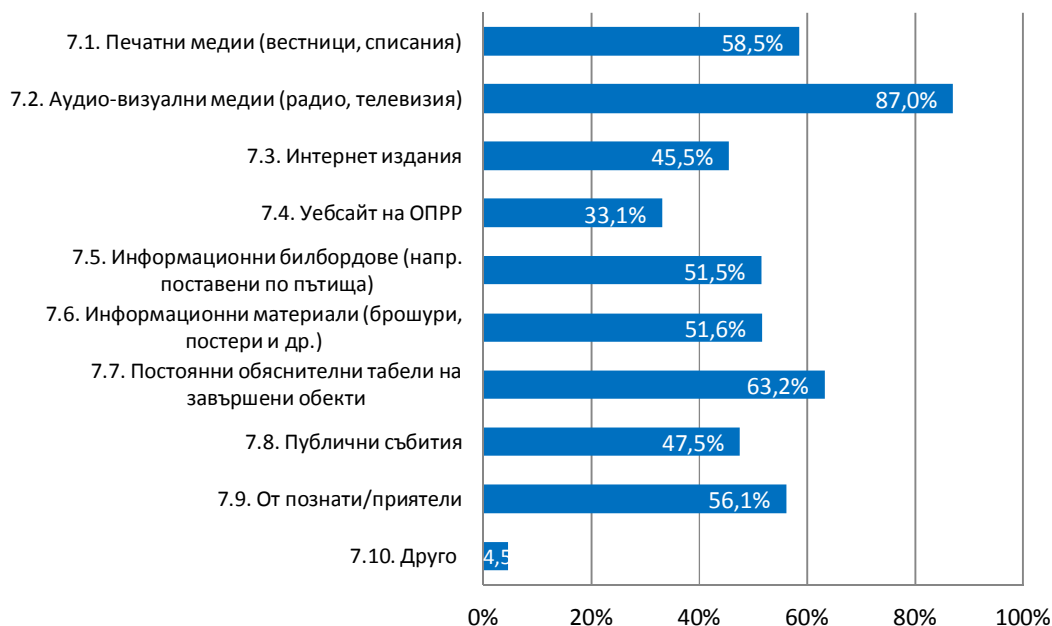
Интернет-изданията и постоянните табели за завършени обекти. Най-възрастните лица са се доверили на класическите информационни канали - предимно на аудиовизуалните средства и до известна степен на печатните медии и билбордовете.

Различията в образователните статуси са се отразили видимо на каналите, от които е черпена информация за ОПРР. Лицата с ниски образователни степени са се възползвали в минимална степен от възможностите на информационните канали. С нарастването на образователния статус нараства и интереса на хората към възможностите, които предоставят различните информационни канали. Така лицата с полувисше/колеж и с висше образование се оказват в най-висока степен отворени към разнообразието от информационни канали, като са съчетавали поне по три канала, от които са се осведомявали за ОПРР.

Според местоживеенето, информационните канали са имали различна осведомителна стойност. Най-голям набор от информационни канали са използвали жителите на областните градове, следвани от жителите на други градове, различни от областните и живеещите в селата.

Проучването направи проверка по кои информационни канали българското общество би предпочело да получава информация за ОПРР. Данните показват следното:

Фигура 44: Предпочитания на българското общество към информационните канали, от които да се осведомяват за ОПРР



Фигурата по-горе показва, че комуникационните канали, по които обществото би предпочитало да се информира за ОПРР, са основно аудио-визуалните медии, печатните медии и пояснителните билбордове. Това са и комуникационните канали, които най-широко са били използвани от обществото, за да се осведомяват за програмата до момента съгласно фиг.31. Получените отговори потвърждават, че комуникационните канали за популяризиране на ОПРР са адекватно подбрани и следва да бъдат запазени при разработването на Комуникационния план на следващата оперативна програма „Региони в растеж 2014 - 2020“.

4.3. Оценка на изпълнението на индикаторите за резултат и продукт, заложиени в Комуникационния план

? Адекватни ли са заложените целеви стойности на индикаторите? Каква е разликата между целевите и постигнатите стойности на индикаторите?

В Комуникационния план на ОПРР са заложиени индикатори за резултат и продукт за измерване на изпълнението на плана, както е посочено в таблицата по-долу:

Таблица 68. Индикатори в Комуникационния план на ОПРР 2007-2013 г.

Индикатор	Мярка	Базова стойност	Целева стойност	Източник на информация	Постигната стойност	Разлика м/у стойностите
Индикатори за резултат						
Степен на информираност на обществото	%	15%	40%	Социологическо	77,8 %	надвишен почти два



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				проучване		пъти
Посещения на сайта на ОПРР	брой	0	300 000	Online WEB брояч	6439 ¹⁶¹	
Брой жители, които са видели билбордовете и документалните филми на ОПРР	хил. бр.	0	2 000	Социологич еско проучване	Над 2800 (билбордо ве 23,3% са гледали документа лен филм)	сходни стойности
Излъчвания на предавания в електронните медии (телевизия, радио, интернет издания)	брой	0	100	Медийно проучване	441	надвишен четири пъти
Публикации в печатни медии	брой	0	60	Медийно проучване	61	няма
Дял на участниците в семинарите, които са увеличили своите познания	%	0	80%	Начално и финално проучване	90%	сходни стойности
Индикатори за продукт						
Поставени билбордове	брой	0	60	УО	250	надвишен четири пъти
Упътвания, брошури и ръководства отпечатани за нуждите на потенциалните бенефициенти	брой	2100	20 000	УО	70 705	надвишен три пъти и половина
Прес-съобщения и брошури отпечатани за нуждите на медиите	брой	0	20 00	УО	70 705 ¹⁶²	Надвишен 35 пъти
Публикувани съобщения в Интернет страницата на ОПРР	брой	0	200	УО	331	надвишен един път и половина
Информационни събития (пресконференции, брифинги, работни срещи, семинари и др.)	брой	6	60	УО	271	надвишен четири пъти и половина

Източник: Комуникационен план на ОПРР 2007-2013

Стойностите на индикаторите са изчислени въз основа на информация от проведено социологическо проучване, годишните доклади на ОПРР 2007-2013, както и финални отчети по договори предоставени от Възложителя. При докладването на предприетите мерки за информация и публичност в годишните доклади за изпълнение на ОПРР, се представя информация само за мерките, осъществени през съответната година. Съответно, не е представена обобщена информация за изпълнението на всички индикатори, които са дефинирани в Комуникационния план на програмата.

Както се вижда от таблицата по-горе, УО е постигнал заложените стойности на всички

¹⁶¹ Това е броят на регистрираните потребители на сайта на ОПРР. Може да се предположи, че посещенията на сайта са много повече.

¹⁶² Отпечатваните брошури служат за целите и на медиите.

индикатори в Комуникационния план на ОПРР 207-2013 освен индикатора Посещения на сайта на ОПРР, за който няма пълна информация.

Като цяло при индикаторите за резултат определените целеви стойности са адекватни към постигнатите стойности. Индикатор „Степен на информираност“ има заложен целева стойност от 40% от обществото да бъде запознато с ОПРР. Данните от социологическото проучване показват 77,8% изпълнение на този индикатор. При другия индикатор за резултат при заложен 2 млн. броя жители, които да са видели билбордове на ОПРР. Съгласно резултатите от социологическото проучване, може да се направи извод, че над 2,8 млн. жители са обърнали внимание на билбордове, популяризиращи програмата. Документалните филми, представящи програмата и постигнатите резултати са били видени от 23,3% от респондентите в социологическото проучване. В социологическото проучване са разделени елементите на този индикатор, тъй като има разлика в броя на жителите, които са видели билбордове и тези които са гледали документалните филми на ОПРР. Има само един индикатор за резултат с преизпълнение от 400% и това е индикатор „Излъчвания на предавания в електронните медии (телевизия, радио, интернет издания)“.

При стойностите на индикаторите за продукт обаче има големи разлики между заложените и постигнатите цели. Наблюдава се преизпълнение между 150% и 400%.

Индикаторът за продукт „Поставени билбордове“ има за целева стойност 60 броя и постигната стойност от 250 броя. Постигната стойност показва преизпълнение на индикатора с 400%, което индикира, че заложената целева стойност не е адекватно поставена.

Същото важи и за другия индикатор за продукт „Информационни събития“, чиято постигната стойност 271 също превишава над 4 пъти заложената целева стойност и за индикатор „Упътвания, брошури и ръководства отпечатани за нуждите на потенциалните бенефициенти“, чиято стойност е надвишена с 350%. Индикатор „Публикувани съобщения в Интернет страницата на ОПРР“ също е надвишил своята стойност със 150%. Индикаторът свързан с прес-съобщения и брошури отпечатани за медиите, пак е надвишен 35 пъти, тъй като на практика всички отпечатани материали по програмата могат да бъдат използвани и за нуждите на медиите.

4.4. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 4

Таблица 69. Реализирани основни продукти и резултати от Дейност 4

Продукти	Изпълнение
Социологическо проучване относно ниво на обществена осведоменост за ОПРР	✓
Онлайн въпросник	✓
Преглед на доклади на бенефициентите	✓
Интервюта/Срещи	✓

Кабинетно проучване на годишни доклади на ОПРР, специфична информация и доклади от проведени информационни събития, информационни материали, уеб страница на ОПРР и др.

✓

Преглед на организацията по информация и публичност на ОПРР

✓

Резултати

Изпълнение

Оценка на изпълнението на целите на Комуникационния план

✓

Оценка на въздействието на изпълнението на комуникационните методи и канали, заложи в Комуникационния план

✓

Оценка на изпълнението на индикаторите, заложи в Комуникационния план

✓

IV. Констатации, изводи и препоръки

Основните констатации, изводи и препоръки от извършената оценка са представени в настоящия раздел, като са структурирани съгласно приложените критерии: въздействие, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост. 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. Оценка 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.

Макроикономическата оценка на нетното въздействие на ОПРР 2007-2013 г. ясно показва значими ефекти на реализираните интервенции по програмата върху реалната брутна добавена стойност, заетостта, инвестициите и други важни икономически индикатори на национално и отраслово ниво. Липсата на инвестиции по ОПРР щеше да се отрази осезаемо върху по-ниски стойности на изследваните индикатори. Въпреки че, не е възможно и коректно ОПРР да бъде сравнявана с останалите оперативни програми, тъй като всяка от тях има своите специфики и обем финансиране, може да се твърди, че ОПРР е успешна по отношение постигане на заложените в нея цели за регионално развитие и постигане на социално-икономически напредък. От една страна, този положителен ефект се дължи на жизненоважната роля на тези инвестиции в период на икономическа криза и силно ограничаване на публичните инвестиции. От друга страна, положителният ефект се дължи на едновременното въздействие на различни фактори на растежа в рамките на програмата, което допринася за комплексното подобряване на икономическите условия в страната.

Ценни резултати за анализа на териториалното въздействие даде прилагането на метода „разлика в разликите“. При прилагането му бяха следвани стъпките описани в EVALSED, като той беше приложен за индикаторите безработица и механичен прираст. 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 (основните наблюдения са представени по-долу).

Приоритетна ос 1 (ПО1) постига ефективност от гледна точка на заложените и постигнатите стойности на индикаторите, тъй като целевите стойности на повечето индикатори са постигнати или се очаква да бъдат постигнати до края на 2015 г. В най-голяма степен това важи за индикаторите в сферата на образованието, чиито целеви стойности са превишени многократно. По-ниска ефективност се наблюдава в сферата на здравеопазването (индикатора за резултат) и културната инфраструктура, както и по

отношение на индикатора за продукт „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“.

По ПО1 към края на 2014 г. все още не е постигната целевата стойност на индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“, като ситуацията с индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е сходна. За отчитането на двата индикатора е необходимо бенефициентите да предоставят информация след провеждането на енергийни одити, както и задълбочен преглед на стойностите на индикаторите, които ще бъдат отчетени в предстоящите ОТД на проектите, изпълнявани в момента. В случай на липса на информация от енергийни одити или в ОТД се препоръчва такава да бъде повторно изисквана от бенефициентите, включително при извършването на посещения на място за установяване на устойчивостта. Целевата стойност на индикатор „Пациенти, облагодетелствани от подобрена здравна инфраструктура“ трудно може да бъде постигната, като при отчитането на индикатора също са установени методологични трудности, включително липсата на конкретна дефиниция за понятието „пациент“. Освен трудностите при целеполагането и отчитането на индикатора, сред причините за непостигането към края на 2014 г. може да се добави също сравнително по-късното обявяване на процедурите за здравна инфраструктура (например спрямо процедурите в сектор „образование“).

Основна причина за непостигането на целевата стойност на индикатор „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“ е твърде високата му целева стойност. Като причина за непостигането на целевата стойност на индикатор „Подобрена инфраструктура в сферата на културата“ може да се посочи сравнително по-слабият интерес на бенефициентите към схемата, което може да се илюстрира от броя на подадените проектни предложения и съответно по-ниското договаряне спрямо предвидените средства.

Все още не могат да бъдат направени окончателни изводи за ефективността на **ПО2**, тъй като информацията за резултатите от реконструкцията на пътна мрежа са непълни, а интервенцията в ИКТ мрежа не е приключила.

С оглед на постигнатите стойности на индикаторите по **ПО3** може да се направи заключение, че тя се отличава с високо ниво на ефективност. Въпреки че стойностите на индикаторите за продукт все още не са постигнати, с оглед на големия брой проекти в изпълнение, постигането им не се очаква да е проблематично. С изключение на индикаторите за заетост на легловата база и годишен брой участници в туристически панаири и изложения, целевите стойности на индикаторите за резултат и въздействие също са постигнати.

И четирите индикатора по **ПО4** демонстрират висока ефективност на приоритетната ос, въпреки изоставането спрямо заложените междинни стойности. При индикатор „Население, облагодетелствано от дребномашабни инвестиции“ се наблюдава многократно превишаване на целевата стойност на индикатора. Освен на множеството интервенции по ПО4, които имат отношение към този индикатор, превишаването се дължи на неясния обхват на индикатора. В случай на използване на сходен индикатор

за следващия програмен период би следвало ясно да се дефинира какво се разбира под облагодетелствано население.

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

Сред проблемите, свързани с програмирането могат да се посочат:

- Липсва ясна логика на интервенция, която да обвързва инвестициите по ПО2 за пътна инфраструктура с намаляването на емисиите на парникови газове, заради което се препоръчва индикатора да отпадне, въпреки че е заложен в текста на ОПРР 2007-2013 г.
- По ПО4 в ОПРР не са заложили индикаторите „Намаляване на емисиите на парникови газове“ и „Икономия на енергия от обновяване на сградите“, въпреки че те са предвидени за сходни интервенции по ПО1. На практика част от бенефициентите ги отчитат в своите окончателни технически доклади. С цел да не бъде изгубена ценна информация за напредъка на програмата се препоръчва индикаторите да бъдат отчитани и на програмно ниво, като се използват включително и данни от проверки на място за устойчивост на приключилите проекти
- По някои схеми (1.1.02, 1.1.04 и 1.1.05) е отчитана икономия на енергия от обновяване на сгради, но това не е съпътствано от отчитане на намаляване на емисиите на парникови газове, въпреки че индикаторите са свързани.
- Както е посочено и в Средносрочната оценка, индикаторът „Създадени работни места“ не отразява правилно същността на програмата, която няма като пряка цел създаването на работни места. Той не е докладван по всички проекти, а освен това у бенефициентите няма уеднаквено разбиране за начина и източниците на отчитане на индикатора.

Липсата на Насоки / Наръчник за индикаторите е друг сериозен проблем по отношение на индикаторите, който също е установен от Средносрочната оценка. Липсата на такива насоки водят до проблеми в отчитането както на индикаторите за продукт, така и на индикаторите за резултат. Например, за ключовия индикатор „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ бенефициентите (общини и АПИ) не използват единна методология, което води до различен начин на отчитане на стойностите на индикаторите и съответно до трудности при агрегирането на получените данни.

Като следствие от липсата на Наръчник за индикаторите, **липсват ясни инструкции по отношение на индикаторите и в Насоките/Изискванията за кандидатстване.** Пример за това са Изискванията за кандидатстване по трите схеми за интегриран

градски транспорт, които не включват еднакви насоки по отношение на индикатор „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“

Посочените по-горе проблеми с индикаторите водят след себе си и **проблеми със събирането на информация за резултатите по програмата**. За всички индикатори, които са предмет на настоящото изследване¹⁶³ (с изключение на индикатора за обществена осведоменост) е предоставяна информация в окончателните технически доклади на бенефициентите. Прегледът на тази информация установи следното:

- Информацията в ОТД невинаги е пълна, т.е. не всички бенефициенти са предоставяли информация за релевантни индикатори
- Бенефициентите не следват единна методология при отчитането на индикаторите (напр. по отношение на парниковите емисии, икономията на енергия или на спестеното време)
- Един и същи индикатор често е докладван от различни източници от различните бенефициенти – примери за това са индикаторите за икономия на енергия, за увеличени посещения на туристическите обекти и увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища
- В резултат на различните подходи, които бенефициентите използват за докладването на индикаторите, някои стойности на индикаторите са нереалистично високи (напр. докладвани 917 172 МВч/г. икономия на енергия от обновяване на сградите по един проект).
- Наличие на докладване на индикатори в различни мерни единици – например индикаторът за икономия на енергия е докладван в: лв., %, КВч/г и МВч/г.
- Въпреки че бенефициентите са отчитали индикаторите „Нетни годишни приходи от международен туризъм“ и „Заетост на легловата база“, на практика те не биха могли да разполагат с достатъчно достоверна информация информация, освен ако не са предприели специфични проучвания.
- Друга причина за неправилното отчитане на индикатори е невключването на всички релевантни индикатори в Насоките / Изискванията за кандидатстване. Например по повечето схеми по ПО1 в Насоките е включен индикаторът „Икономия на енергия от обновяване на сградите“, но не и индикаторът „Намаляване на емисиите на парникови газове“. Също така по някои схеми в Насоките е посочен индикаторът „Създадени постоянни работни места“ (1.1.12), по други „Брой създадени временни работни места“ (1.1.11), по трети „Брой създадени работни места“ (напр. 1.1.01) или е включен индикаторът „Брой

¹⁶³ Намаляване на емисиите на парникови газове; Икономия на енергия от обновяване на сградите; Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари; Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища (база 2006 г.); Нетни годишни приходи от международен туризъм; Заетост на легловата база; Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции; Удовлетвореност на посетителите от атракциите и информационните услуги; Ниво на обществена осведоменост по отношение ОПРР

създадени работни места към подкрепените туристически атракции - паметници на културата с национално и световно значение“ (3.1.01).

Част от липсващата информация за стойностите на индикаторите беше събрана в рамките на настоящата оценка. Около 70% от бенефициентите, до които са изпратени съответните искания за предоставяне на информация отговориха на исканията, което не е нисък процент.

Въпреки това, следва да се имат предвид сериозните ограничения на този подход, които се дължат на липса на базова информация при бенефициентите (например за брой създадени временни работни места) и невъзможност тя да бъде събрана ретроактивно. Поради несвоевременното отчитане на част от индикаторите се губи ценна информация за напредъка на програмата, което затруднява оценката на въздействието ѝ.

Основните препоръки за преодоляване на трудностите с отчитането на индикаторите за следващия програмен период са свързани с:

- Разработването на методологии за отчитане на специфични индикатори (посочени по-долу), с които бенефициентите да бъдат запознати.
- Провеждане на специализирани обучения за бенефициентите, които да са пряко насочени към запознаването им с изискванията към индикаторите
- Предоставяне на конкретни изисквания за индикаторите в Насоките / Изискванията за кандидатстване.

Проблеми свързани със залагането на целеви стойности на индикаторите

При извършването на оценката беше установено, че крайната целева стойност на индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е увеличена във версията на програмата от октомври 2010 г., макар че до 2010 г. включително не са отчетени стойности по индикатора. Въпреки че са направени промени в стойността на индикатора, целевата стойност на свързания индикатор за намаляване на емисиите на парникови газове остава непроменена. С оглед на гореизложеното, могат да бъдат направени две препоръки:

- Да не се повишават целевите стойности на индикатори преди по тях да са отчетени стойности, тъй като не може да бъде направена реална преценка за постигнатите резултати. Освен това при отчитането на първите резултати по дадена схема, могат да бъдат идентифицирани методологични трудности, които да повлияят върху евентуално увеличаване на целевата стойност.
- При промяна в стойността на индикатора „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ следва да се направят промени и в стойността на свързания с него индикатор „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO₂ и еквивалентни)“.

Друг пример за проблеми със залагането на целеви стойности на индикаторите е индикаторът „Ученици, облагодетелствани от подобрена образователна

инфраструктура“. Основна причина за многократното превишаване на целевата стойност (над 10 пъти) е консервативната цел от 20 000 ученици. Следва да се отбележи, че в първоначално одобрената версия на програмата от 2007 г. целевата стойност е дори още по-консервативна – 10 000 ученици и е повишена до 20 000 във варианта на програмата от март 2012 г. Направената промяна не е обвързана с вече постигнатите по програмата резултати, тъй като още през 2011 г. постигнатата стойност е 33 786 ученика, т.е. целевата стойност вече на практика е била задмината и в този случай не е била направена добра връзка между мониторинговите данни и целеполагането. Пример за това е и свързаният индикатор за продукт „„Подобрена образователна инфраструктура“. Въпреки увеличаването на целевата стойност на индикатора за резултат, целевата стойност на индикатора за продукт не е била увеличена и тя е многократно надвишена.

Пример за проблеми с целеполагането, но с обратна посока е индикатор „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“. Анализът показва, че заложената стойност от 130 проекта, подобряващи физическата среда е твърде висока, защото те биха представлявали около 24% от сключените договори. Също така 130 проекта биха изисквали около 34% от финансовия ресурс по оста. В тази връзка се препоръчва допълнителен анализ от страна на УО, както и повторно намаляване на целевата стойност на индикатора, в случай, че се предвижда нова промяна на програмата през 2015 г.

Още един пример за проблеми с целеполагането е индикатор „Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“. Постигнатата стойност на индикатора към 2014 г. многократно надвишава заложената цел, но по информация на АПИ, основната причина за голямата разлика между двете стойности са различните методологии, които са използвани за определяне на целевата и на постигнатите стойности. В случай, че индикаторът бъде използван в следващия програмен период, което се препоръчва от АПИ, при изчисляването на целевата стойност и при отчитането му би следало да се използва една и съща методология.

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.

Като общи препоръки при планирането и изпълнението на ОПРР 2014-2020 с оглед повишаване на ефективността / ефикасността на програмата, могат да бъдат направени следните предложения:

- Да се обмисли възможността от въвеждане на опростени разходи в проектите по ОПРР 2014-2020 г. Такива биха могли да бъдат например определянето на разходите за управление на проекта като фиксиран дял от общата сума на проекта (flat rate) или определянето на обща фиксирана сума (lump sum) за определен вид еднотипни проекти или задаването на разходи на единица продукт/ резултат (unit costs). Използването на всички тези възможности би довело до намаляване на административните разходи по управление и контрол на изпълнението на съответните проекти и, същевременно, биха намалили възможността за реализиране на силно неефикасни проекти.
- Да се подобри системата за мониторинг на изпълнението на проектите, като се следи отчитането на предварително дефинираните индикатори, за да се осигури съпоставимост при докладването на резултатите по съответните проекти. Освен чрез методологични насоки, специфични указания и обучения за бенефициенти, това може да бъде постигнато, например и по следните начини:
 - Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили информация за всички релевантни индикатори
 - Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили коректна информация за използваните източници на индикаторите
 - С бенефициентите следва да бъдат обсъждани и/или връщани за преразглеждане доклади, в които са отчетени нереалистични стойности на индикаторите. Експерти на УО могат да преценят реалистичността на докладваните индикатори на базата на сравнение с останалите сходни проекти и със заложените целеви стойности в програмата. По този начин биха се намалили значително случаите на екстремни стойности на индикаторите, които са отчетени в рамките на дейности 1 и 2 от настоящата оценка.
- Многократното надвишаване на целевите стойности и непостигането на целевите стойности, което се наблюдава при част от индикаторите, представени по-горе, имат негативно влияние върху ефективността и ефикасността на програмата. Съответно, би следвало процесът на мониторинг и оценка да следи за отношението между целевите и постигнатите стойности и да се реагира своевременно още в средата на програмния период, като бъдат преразгледани целевите стойности и/или бъдат отворени схеми, които да допринесат за постигане на заложените стойности на индикаторите.

- При целеполагането и при отчитането на индикаторите следва да се използва една и съща методология. В противен случай е възможно да се повтори ситуацията с индикатор „Стойност на спестено време в евро/год в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“, при който първоначалната и настоящата методология са различни, което има много голямо въздействие по отношение на анализа на ефективността.

Оценка на полезността на програмата

Анализът на **полезността** на интервенциите беше затруднен от общо дефинираните специфични цели на операциите по ОПРР. Например, дефинираната специфична цел на Операция 4.1 е „Да се подпомогне местното развитие чрез реализацията на важни и полезни дребномащабни местни инвестиционни решения“, която трудно може да бъде пряко обвързана с постигнатите резултати.

Въпреки това, 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. Отчитането на полезността на инвестициите в сферата на градската среда е затруднено поради липсата на информация за постигнатите резултати в тази сфера. Оценката на приноса за развитие на устойчиви системи за градски транспорт все още не може да бъде направена, заради продължаващото изпълнение на тези проекти. В програмата не е предвиден индикатор по отношение на подобряване на физическата среда. С цел отчитането на постигнатите резултати в тази сфера, се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от обновената градска среда“.

Както и при интервенциите в сферата на градската среда, оценката на полезността от дейностите по превенция на риска е затруднено поради липсата на информация за постигнатите резултати в тази сфера. В програмата не е предвиден индикатор за резултат по отношение на превенцията на риска. С цел отчитането на постигнатите резултати в тази сфера, се препоръчва във финалния доклад за изпълнение на ОПРР да бъде включена агрегирана стойности за индикатор „Население, облагодетелствано от изградената инфраструктура за предотвратяване на наводнения и/или брегова ерозия“.

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.

Оценката идентифицира следните фактори при изпълнението на програмата, които оказват благоприятно влияние върху устойчивостта на интервенциите по ОПРР:

- Разработването на свързани помежду си проекти, които се отнасят до различни интервенции, допринася за постигането на синергичен ефект, създаващ предпоставки за постигане на по-добра обща устойчивост на резултатите от изпълнението на програмата.
- Изготвянето на задълбочено предварително проучване на обекта, към който са насочени проектните дейности, е важна предпоставка за избягването на възникване на непредвидени разходи по време на изпълнението на проекта и за превенцията на други рискове.
- При разработването на дизайна на интервенциите активно да са въввлечени експерти с доказана квалификация в областта на предвидените дейности (например строителни инженери в случай на ремонт/строеж на сгради), с цел избягване на непредвидени сценарии във фазата на изпълнение. В допълнение към това, проучването на опита от предишна реализация на сходни дейности в страната и чужбина с цел възприемане на добри практики може да окаже силно благоприятно влияние върху устойчивостта на резултатите от интервенциите.
- Важен фактор в постигането на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите представлява съхранението във времето на административния опит и памет. Като общо заключение от посещенията на място може да се изведе предимството от запазването на служебния състав на администрацията (бенефициента) за по-дълъг период от време.
- Когато в рамките на даден проект се закупува ново оборудване, е важно да се проведе специализирано обучение за служителите, които ще работят с него, както и да се създадат условия за неговото съхранение и експлоатация
- Извършване на последващ контрол на състоянието на обекта от страна на бенефициента
- Редовната поддръжка (почистване, отстраняване на щети и др.) на оборудването или съоръжението след въвеждането в експлоатация е важна мярка при постигането на устойчивост на резултатите и въздействията от интервенциите. За целта е необходимо да бъдат заделени средства в бюджета на бенефициента, в случай че няма гаранционен срок на поддръжка.

Наред с посочените по-горе мерки, които са благоприятствали постигането на устойчивост на резултатите и въздействията на интервенциите по ОПРР, бяха идентифицирани и фактори, които действат неблагоприятно върху запазването на постиженията. Такива са например природни фактори, като неблагоприятна почва и метеорологични условия, срещу които има ограничен брой възможни мерки.

Друг фактор, който може да доведе до намаляване на устойчивостта е нормативната уредба. В рамките на срещите с представители на бенефициентите беше единодушно утвърдено становището, че влизането в сила на ПМС № 330 през 2011 г., ограничаващо възнагражденията на държавните и общински служители, отговорни за управлението на проекти, е произвело неблагоприятен ефект върху общата мотивация на служителите на бенефициентите и е допринесло за загубата на перспективни кадри.

В някои случаи проблеми със собствеността на определени обекти или съоръжения създават пречки пред постигането на устойчивост на проектните резултати, тъй като затрудняват (или правят невъзможно) изпълнението на последващи проекти, които надграждат постигнатото.

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.

С оглед на специфичния характер на програмата за регионално развитие, освен стандартните критерии за оценка, представени по-горе, в рамките на оценката беше извършена оценка и на териториалното въздействие на ОПРР 2007-2013 г.

Оценка на териториалното въздействие

При съпоставяне на подкрепата по програмата с броя на жителите на ниво област и на район от ниво 2, данните показват, че не се наблюдават големи различия между районите и областите по отношение на получаваната от тях БФП на 1 жител от съответната териториална единица. Разсейването спрямо средната стойност за страната (коефициентът на вариация) на ниво 2 е изключително ниско – 10%, а на ниво област – 27%. Това от своя страна говори за равномерно разпределяне на финансовия ресурс на програмата по територията на цялата страна и липса на отчетлива териториална концентрация в отделни области или райони от ниво 2.

По отношение на концентрацията на подкрепата между общините обаче се наблюдават различия – както по отношение на абсолютния размер на договорените средства по програмата (стойност на БФП), така и по отношение на подкрепата на 1 жител. Областите, в които се наблюдава по-отчетливо концентриране на средства са тези, в които са разположени най-големите градове (общини) в страната – София, Варна, Бургас, Пловдив, Русе, Стара Загора и Плевен. В останалите, разпределението е сравнително хомогенно.

Същевременно обаче, следва да се отбележи, че картите на териториалното разпределение не показват наличие на определени териториални закономерности – не се наблюдава концентрация на подкрепа в определени области или райони. Поради тази причина би могъл да бъде направен извод, че привличането на средства по програмата зависи до голяма степен от капацитета на бенефициентите и тяхната активност.

По отношение на териториално разпределение по видове интервенции, трудно могат да бъдат направени категорични изводи за наличие на териториална концентрация на проекти или средства в определени общини или области. В някои от случаите (напр. проектите с културна насоченост) броят на проектите не е достатъчно голям, при други - броят на проектите изпълнявани на териториите на 2 или повече общини едновременно е значителен. При някои видове проекти, също така, прави впечатление големият брой на общините, които не са участвали по програмата с проекти, което обаче е обусловено от характера на операциите и схемите по програмата. При вземане предвид на гореизложените съображения, могат да бъдат направени следните основни констатации:

- Подкрепените проекти за подобряване на образователната инфраструктура са сравнително равномерно разпределени на територията на цялата страната. В общините, където се изпълняват подобни проекти размерът на договорените средства на 1 жител е също с нормално разпределение – т.е. не се наблюдават значителен брой общини, които да са получили непропорционално голяма подкрепа за образователна инфраструктура спрямо броя на своите жители.
- Проекти, насочени към подобряване на културната инфраструктура се изпълняват на територията на 46 общини. Разпределението по територията на страната, както и разпределението на средствата е сравнително равномерно. Изключение е проектът на Столична община за изграждане на Национален музеев комплекс, за който са предвидени 23 от общо договорените 89 млн. лева.
- Проекти за въвеждане на мерки за енергийна ефективност се изпълняват на територията на 113 общини от всички 28 области в страната. Общият размер на договорената подкрепа по програмата за изпълняваните проекти следва сравнително нормално разпределение и не се наблюдават значителни разлики. Разликите стават видими по отношение на стойностите на 1 жител. Стойностите значително варират – от 2 лв./жител в столицата до 440 лв./жител – в община Чавдар. Това обаче основно се дължи на малкия брой на населението в някои общини, а не толкова на размера на изпълняваните от тях проекти.
- Общо са идентифицирани 75 проекта с насоченост към градската среда, които се изпълняват на територията на 51 общини в 27 от 28-те области в страната. Макар и сравнително малко на брой (изпълняват се на територията на под 20% от страната), проектите са сравнително равномерно разпределени.
- Проекти за превенция на риска се изпълняват на територията на голяма част от страната – на територията на 143 общини от всички области в страната се изпълняват 144 проекта. Забелязва се концентрация на подкрепата в ЮЗР и ЮЦР (по 39 проекта), докато в СЦР се изпълняват едва 11 проекта с подобна насоченост.
- Проекти за подобряване на пътната инфраструктура се изпълняват на територията на 27 от областите в страната (с изключение на област Сливен). Разпределението на средствата по области е сравнително равномерно, с изключение на проекта на Столична община за изграждане на “Северна

скоростна тангента”, който е непропорционално голям в сравнение с останалите изпълнявани проекти.

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 инвестициите по ОПРР в този сектор представляват проекти изпълнявани на територията на няколко общини. Единственият сравнително неочакван резултат са сравнително големите ресурси, които са отделени за градска среда в средноголемите градове.

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.

Извън стандартните критерии за оценка и териториалното въздействие, в рамките на оценката бяха включени и специфични въпроси по отношение на административния капацитет, въздействието върху околната среда, хоризонталните принципи и оценка на въздействието на комуникационната стратегия на програмата. Основните изводи по тези въпроси са представени по-долу.

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. Целевите стойности на индикаторите заложили по приоритетна ос „Техническа помощ“ са постигнати, като стойностите са значително по-високи от заложените. Двата индикатора, чиито стойности не са постигнати „Техническа подкрепа, консултации и др.“ и „Извършени оценки“ подлежат на интерпретации при изчисляване на постигнатите стойности.¹⁶⁴

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.

Средствата по приоритета също така са насочени към стимулиране на служителите, ограничаване на текучеството и запазване на изградения експертен потенциал, което всъщност има най-голям ефект върху административния капацитет, тъй като човешките ресурси са най-важният елемент за успешното изпълнение на всеки един проект и на оперативната програмата като цяло.

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).

Бенефициентите са повишили значително своя капацитет при подготовката и изпълнението на проекти, но практиката за тяхното обучение трябва да бъде продължена и през настоящия период. И при тях, както и при УО, освен обученията

¹⁶⁴ Например настоящата оценка съдържа множество под-оценки, които могат да бъдат разглеждани и самостоятелно. Същото се отнася за броя консултации, които са извършени по договор за техническа помощ или като подкрепа от външни специалисти. Самият термин „Техническа подкрепа“ трудно може да бъде измерен.

провеждани до момента, трябва да бъдат организирани и специализирани обучения. Трябва да се продължи практиката на срещите организирани от УО във връзка с обсъждането на проблеми и казуси.

Обучаваните са използвали наученото при изпълнение на работните си задължения и отговорности и това им е помогнало по-ефективно да изпълняват отговорностите си свързани с управление и усвояване на финансовите средства от ЕС. Участниците в обученията смятат, че са променили поведението си на работното място и съответно това е оказало влияние върху цялостния работен процес на тяхната организация.

При изпълнението на ОПРР 2007-2013 УО е положил усилия за намаляване на административната тежест към бенефициентите, като е предприел действия към оптимизиране и опростяване на процедурите при изпълнение на проектите (намаляване на обема документи при отчитане на проекта и представяне на искания за плащане), предварително публикуване на насоките за кандидатстване, за да имат бенефициентите възможност да обсъдят и коментират заложените в насоките изисквания, предвидени цели, дейности и резултати, както и възможност за електронно подаване на проектни предложения за някои от схемите по ОПРР. Мнението на бенефициентите обаче е че УО не е облекчил достатъчно административните тежести и 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).

В заключение, независимо от това, че ОПРР 2007–2013 не е непосредствено насочена към опазване на околната среда, анализът показва, че немалка част от проектите, финансирани по програмата имат пряк или косвен положителен ефект върху околната среда най-вече чрез подкрепата за мерки, свързани с енергийна ефективност и зелена и достъпна градска среда.

Положителният ефект върху околната среда вследствие интервенциите по ОПРР би могъл да бъде още по-голям, но това може да бъде установено:

- след приключване на всички проекти
- при подобряване на системата за събиране и обработване на данни и информация от страна на бенефициентите и от системата за наблюдение на програмата (ИСУН) по отношение напредъка на всички релевантни екологични индикатори.

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-долу са представени възможни дефиниции на отделните хоризонтални принципи:

- Равни възможности – принцип, който гарантира изключването на всякаква дискриминация, основаваща се на пол, раса или етнически произход, религия или убеждения, недъг, възраст или сексуална ориентация.
- Устойчиво развитие – принцип, който допринася за растеж чрез хармонично и балансирано развитие на икономическите дейности, на заетостта и човешките ресурси, както и на околната среда.
- Опазване на околната среда – ограничаване на дейностите с неблагоприятно екологично въздействие, защита на биологичното разнообразие и опазване на ресурсите.
- Партньорство – сътрудничество между всички заинтересовани териториални и социално-икономически партньори и по-специално регионалните и местните власти, при управлението и изпълнението на дейности от обществен интерес.

Непоследователност има по отношение на принципа на иновации – той присъства като критерий за подбор при оценката на проектни предложения¹⁶⁵, както и във формуляра за технически доклад, но не е сред изброените хоризонтални въпроси в Наръчника и никъде не е ясно дефинирано какво се разбира под „иновации“ или „иновативни подходи“. Възможна дефиниция на „иновации“ е следната формулировка:

¹⁶⁵ Схеми 1.1-02, 1.1-05, 2.1-01 и 3.1-01

- Иновации и правене на политики – разработване и използване на нови подходи и прилагане на добри практики, които подобряват постигнатите резултати при изпълнението на проект.

Хоризонталните принципи са адекватно и изчерпателно отразени в насоките за кандидатстване по схемите и по-специално в критериите за допустимост, допустимите дейности, критериите за подбор, както и в методиката за оценка на проекти.

Две от препоръките относно хоризонталните принципи от средносрочната оценка са успешно изпълнени, а другите три препоръки все още не са приложени и остават актуални за следващия програмен период. Една от успешно изпълнените препоръки е включването на критерии за подбор, свързани с хоризонталните въпроси, които съответстват на целите на новите и актуализираните схеми. Друга успешно изпълнена препоръка е мониторингът на индикатори, свързани с хоризонтални въпроси, при проверките на място – това е задължително проверяван елемент спрямо Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР 2007-2013 г. Препоръката за измерване на общи хоризонтални индикатори на ниво програма не е изпълнена – използвани са индикатори на ниво приоритетна ос и на ниво схема спрямо специфичните характеристики на схемите. Другите две препоръки – залагане на хоризонтални цели на ниво ОПРР и посвещаване на отделен раздел за хоризонталните въпроси в годишните доклади с посочени текущи стойности на хоризонталните индикатори по всички схеми, също остават актуални за в бъдеще.

Хоризонталните принципи са адекватно отразени в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, но за следващия програмен период е препоръчително да се добавят дефиниции за всички принципи, както и по-детайлно описание как бенефициентите да докладват хоризонталните принципи. Изчерпателно са описани и предвидените механизми за гарантиране спазването на хоризонталните политики. Препоръчително е в годишните доклади да се представя информация и за реално използваните механизми за контрол, а не само за предвидените.

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. Пропускът в окончателните доклади се среща най-често при по-рано изпълнените проекти, докато по-скоро приключените са докладвани по-изчерпателно. Също така, в някои доклади хоризонталните принципи са докладвани задълбочено и конкретно, докато в други – по-повърхностно и с общи фрази. По мнение на експерти от УО голяма част от бенефициентите не са наясно със същността на понятието „хоризонтални принципи“ и не осъзнават реалния принос на отделни проекти към мащабни политики като устойчивото развитие и равните възможности. Поради тази причина, съответствието с хоризонталните принципи често се докладва формално, като след сключване на договорите по проектите, то губи важността си и е изместено на по-заден план.

В заключение, основните препоръки по отношение на хоризонталните политики са:

- Ясно и конкретно дефиниране на всеки от хоризонталните принципи, с цел по-добра разбираемост за бенефициентите. Това може да се постигне чрез по-ясни насоки от ЦКЗ към УО по отношение на докладването на хоризонталните принципи и съответно по-ясни насоки от УО към бенефициентите.
- Провеждане на обучения за бенефициенти, в които да е изрично включена темата за хоризонталните принципи.
- Уеднаквяване на описаните хоризонтални принципи във всички документи на ОПРР – Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, насоките за кандидатстване по схемите, образците на технически доклади за бенефициентите и годишните доклади.
- Изрично изискване за докладване от бенефициентите в ОТД – докладване на съответствието с всяка от хоризонталните политики на ЕС, както и на стойностите на релевантните хоризонтални индикатори.
- Изрично изискване за докладване от УО в годишните доклади – включване на текущите стойности на хоризонталните индикатори по всички схеми и посвещаване на отделен раздел за хоризонталните въпроси.

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.

Всеки втори може да назове конкретен проект, реализиран в населеното място като българското общество асоциира ОПРР най-вече с инвестициите в подобряване на градската среда, изграждане и подобряване на транспортната инфраструктура и подобрения в културна и туристическа инфраструктура.

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.

Като цяло заложените стойности на индикаторите в Комуникационния план на ОПРР 2007-2013 са постигнати, въпреки че в годишните доклади за изпълнение на ОПРР се представя информация само за мерките, осъществени през съответната година. Съответно, не е представена обобщена информация за изпълнението на всички индикатори, които са дефинирани в Комуникационния план на програмата.

Комуникационните канали, по които обществото би предпочитало да се информира за ОПРР, са основно аудио-визуалните медии, печатните медии и пояснителните билбордове. Съответно върху тези източници трябва да се акцентира и през следващия програмен период. Създадената интернет страница на програмата удовлетворява бенефициентите, като те потвърждават, че на нея могат да открият достатъчно и ясна информация относно възможностите за кандидатстване по програмата и изпълнението на проекти.

Основните констатации, изводи и препоръки на оценката са представени в табличен вид по-долу.

№	Дейност	Констатации	Изводи	Препоръки	Програмен цикъл
1.	Дейност 1 (1.1)	Към декември 2014 г. все още не са приключили над 300 проекти по ОПРР 2007-2013 г. За част от проектите обективно не може да бъде предоставена информация за постигнатите стойности на индикаторите към настоящия момент, например поради неприключен енергиен одит или туристически сезон	С оглед на големия брой неприключили / неотчетени проекти по ОПРР 2007-2013 г. използваните данни в настоящата оценка не могат да бъдат разглеждани като окончателни от гледна точка на постигнатото по програмата.	С цел да бъдат отчетени пълните постижения на програмата се препоръчва за индикаторите, за които е необходима най-малко една година за отчитане на резултатите, ¹⁶⁶ бенефициентите да представят информация при проверки на място за устойчивост на приключилите проекти	Програмен период 2007-2013 г.
2.	Дейност 1 (1.1)	Липсва ясна логика на интервенция, която да обвързва инвестициите по ПО2 за пътна инфраструктура с намаляването на емисиите на парникови газове Индикаторът „Намаляване на	Поради липсата на ясна логика, която да обвързва индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове“ по ПО2 с инвестициите за пътна инфраструктура, индикаторът не може и не	Препоръчва се, в случай на предстоящо изменение на ОПРР 2007-2013 г., отпадането на индикатора за намаляване на емисиите на парникови газове по ПО2, но да бъде отчитан и по ПО4, тъй като по приоритетната	Програмен период 2007-2013 г.

¹⁶⁶ Намаляване на емисиите на парникови газове, Икономия на енергия от обновяване на сградите, Допълнително население, което е обслужвано от подобрен градски транспорт, Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции, Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища, Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари

		емисиите на парникови газове“ е отчитан от бенефициентите по ПО4, но не и на програмно ниво	следва да бъде отчетен. В резултат на неотчитането на индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове“ по ПО4 системата за мониторинг на програмно ниво пропуска част от постигнатите резултати, които могат да бъдат агрегирани.	ос за дребномащабни инвестиции има сходни интервенции с ПО1, чиито стойности вече са отчитани от бенефициентите.	
3.	Дейност 1 (1.1)	Индикаторът „Икономия на енергия от обновяване на сгради“ не е заложен в програмата за ПО4, но с оглед на вида интервенции по оста, той има съществен принос към постигнатите резултати по програмата по отношение на икономията на енергия.	В резултат на неотчитането на индикатора „Икономия на енергия от обновяване на сгради“ по ПО4 системата за мониторинг на програмно ниво пропуска част от постигнатите резултати, които могат да бъдат агрегирани.	Препоръчва се индикаторът „Икономия на енергия от обновяване на сгради“ да бъде отчитан и по ПО4, тъй като по приоритетната ос за дребномащабни инвестиции има сходни интервенции с ПО1, чиито стойности вече са отчитани от бенефициентите.	Програмен период 2007-2013 г.
4.	Дейност 1 (1.1)	Бяха установени редица методологични трудности при отчитането на индикаторите, като в най-голяма степен това се отнася до следните индикатори: „Намаляване на емисиите на парникови газове“, „Икономия на енергия	Голяма част от методологичните трудности по отношение на отчитането на индикаторите е можело да бъдат преодолен с разработването на методологични насоки, които да бъдат предоставени на	1. С цел преодоляването на установените трудности при отчитането на индикаторите се препоръчва разработването на Методологични насоки за следните индикатори, в случай, че бъдат включени в ОПРР 2014-2020 г.:	Програмиране – програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



		от обновяване на сгради“, „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“, „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“, „Създадени работни места“ и „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“.	бенефициентите.	<ul style="list-style-type: none">• „Намаляване на емисиите на парникови газове“• „Икономия на енергия от обновяване на сгради“• „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“• „Увеличаване на трафика на пътници и товари по рехабилитирани пътища“• „Създадени работни места“• „Допълнителен годишен брой посетители на подкрепените атракции“ <p>Специално внимание в тези Методологии следва да се обърне на европейски и национални нормативни изисквания (напр. за индикатора „Икономия на енергия“).</p>	
--	--	--	-----------------	--	--



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>2. Могат да бъдат направени подобрения в електронните варианти на формулярите за отчитане на проектите. За избягване на технически неточности и за улесняване на бенефициентите при въвеждането на необходимата информация, биха могли да се добавят различни указания и предупреждения при опит за въвеждане на нереалистични данни.</p> <p>3. Да бъдат провеждани специализирани обучения за бенефициентите, които да са пряко насочени към запознаването им с изискванията към индикаторите.</p> <p>4. Предоставяне на конкретни изисквания за индикаторите в Насоките / Изискванията за кандидатстване.</p> <p>5. В случай на предвидени мерки за енергийна</p>	
--	--	--	--	--	--

				<p>ефективност, да продължи прилагането на практиката за представяне на енергийно обследване на етапа на кандидатстване.</p> <p>6. С цел да бъде подобро отчитането на индикатора „Икономия на енергия“, в Насоките / Изискванията за следващия програмен период се препоръчва да бъде заложено изискване към бенефициентите за допълнително докладване на стойностите на индикатора на базата на енергийно обследване най-малко година след приключването на съответните дейности по проекта (съгласно изискванията на действащото релевантно законодателство).</p>	
5.	Дейност 1 (1.1)	На практика не е необходимо бенефициентите да отчитат индикаторите „Нетни годишни приходи от международен туризъм“ и „Заетост на легловата база“, тъй като те се	Отчитането на индикатори от страна на бенефициентите, за които има други достоверни и общодостъпни източници излишно натоварва бенефициентите и системата за	<p>За следните индикатори се препоръчва да не бъде изисквана информация от бенефициентите:</p> <ul style="list-style-type: none"> • „Нетни годишни приходи от 	Програмен период 2007-2013 г.

		отчитат от достоверни източници като НСИ и БНБ.	мониторинг.	международен туризъм“ <ul style="list-style-type: none">„Заетост на легловата база“ Вместо това, може да бъде използвана информация от БНБ и НСИ.	
6.	Дейност 1 (1.1)	Въпреки че по някои схеми е отчитана икономия на енергия от обновяване на сгради, това не е съпътствано от отчитане на намаляване на емисиите на парникови газове.	Следвайки Ръководството на ЕК с концепции и препоръки за мониторинг и оценка за програмен период 2014-2020 г., за всички схеми, по които има интервенции във ВЕИ или в намаляване на потреблението на енергия индикаторът за намаляване на емисиите на парникови газове следва да бъде отчитан.	Индикаторът за намаляване на емисиите на парникови газове следва да бъде залаган в Насоките за кандидатстване и отчитан от бенефициентите за всички схеми, по които има интервенции във ВЕИ или в намаляване на потреблението на енергия.	Програмиране – програмен период 2014-2020 г.
7.	Дейност 1 (1.1)	За ключовия индикатор „Стойност на спестено време в евро/год. в резултат от реконструирани пътища за пътници и товари“ бенефициентите (общини и АПИ) не използват единна методология.	Използването на различни методологии може да доведе до резултати, които не могат да бъдат агрегирани.	При финалното отчитане на индикатора по всички пътни проекти, включително на общините, се препоръчва прилагането на методологията, която използва АПИ. С цел еднаквото прилагане на единна методология за републиканските и общинските	Мониторинг – програмен период 2007-2013 г.

				пътища се препоръчва в отчитането на индикатора да бъдат ангажирани експерти на АПИ.	
8.	Дейност 1 (1.1)	Изискванията за кандидатстване по трите схеми за интегриран градски транспорт не включват еднакви насоки по отношение на индикатор „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“	В резултат на липсата на ясни насоки по отношение на индикатора „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“ е възможно той да не бъде отчитан еднакво от бенефициентите по схемите за интегриран градски транспорт.	<p>Преди предаването на окончателен доклад от бенефициента по схема 1.5-01, УО да поясни, че под „Брой население, облагодетелствано от подобрения обществен градски транспорт“ се има предвид допълнително население, което не е използвало градски транспорт преди подобренията</p> <p>С цел отчитането на индикатора бенефициентите би следвало да могат да посочат неговата реална стойност при извършването на проверки на място за устойчивост на приключилите проекти (най-рано година след приключването на проектните дейности).</p>	Мониторинг – програмен период 2007-2013 г.
9.	Дейност 2 (2.2)	По ПО1 към края на 2014 г.	Основните причини за	За отчитането на двата	Програмен период

		все още не е постигната целевата стойност на индикатора „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO2 и еквивалентни)“, като ситуацията с индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е сходна.	непостигане на целевите стойности на индикаторите са: <ul style="list-style-type: none"> • все още непълна информация от страна на бенефициентите • все още неприключилите проекти, които имат отношение към индикаторите 	индикатора е необходимо бенефициентите да предоставят информация след провеждането на енергийни одити, както и задълбочен преглед на стойностите на индикаторите, които ще бъдат отчетени в предстоящите ОТД на проектите, изпълнявани в момента. В случай на липса на информация от енергийни одити или в ОТД се препоръчва такава да бъде повторно изисквана от бенефициентите и/или такава информация да бъде предоставена при извършването на проверки на място за устойчивост на приключилите проекти.	2007-2013 г.
10.	Дейност 2 (2.2)	Заложената стойност на индикатор „Проекти, подобряващи физическата среда, привлекателността на градовете“ не е постигната.	Въпреки че целевата стойност на индикатора е намалена във варианта на ОПРР от март 2012 г. и пренасочването на ресурс към схема „Зелена и достъпна градска среда“, предвидената цел е твърде висока. Непостигането на	Препоръчва се допълнителен анализ от страна на УО, както и повторно намаляване на целевата стойност на индикатора, в случай, че се предвижда нова промяна на програмата през 2015 г.	Програмен период 2007-2013 г.

			целевата стойност води до намаляване на ефективността на програмата.		
11.	Дейност 2 (2.2)	С цел преодоляване на трудностите при събиране на информация за индикаторите, бяха идентифицирани няколко възможности за повишаване на ефективността / ефикасността на ОПРР 2014-2020 г.	Опростените разходи (например определянето на разходите за управление на проекта като фиксиран дял от общата сума на проекта (flat rate) или определянето на обща фиксирана сума (lump sum) за определен вид еднотипни проекти или задаването на разходи на единица продукт/ резултат (unit costs), могат да доведат до повишаване на ефикасността на ОПРР 2014-2020 г. Използването на всички тези възможности би довело до намаляване на административните разходи по управление и контрол на изпълнението на съответните проекти и същевременно, биха намалили възможността за реализиране на неефикасни проекти.	<ul style="list-style-type: none"> • Да се обмисли възможността от въвеждане на опростени разходи в проектите по ОПРР 2014-2020 г. • Освен чрез вече предложените Методологични насоки, специфични указания и обучения за бенефициенти, системата за мониторинг може да бъде подобрена, например и по следните начини: <ul style="list-style-type: none"> ○ Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили информация за всички 	Програмен период 2014-2020 г



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



			<p>Освен подобряването на методологичните насоки и обучения, процесът на мониторинг също може да повиши ефективността и ефикасността на интервенциите по ОПРР чрез по-детайлен преглед на индикаторите отчитани в окончателните технически доклади и действия по отношение на бенефициентите (представени в препоръките). Експерти на УО могат да преценят реалистичността на докладваните индикатори на базата на сравнение с останалите сходни проекти и със заложените целеви стойности в програмата. По този начин биха се намалили значително случаите на екстремни стойности на индикаторите, които са отчетени в рамките на дейности 1 и 2 от настоящата оценка.</p>	<p>релевантни индикатори</p> <ul style="list-style-type: none">○ Връщане за преразглеждане на доклади на бенефициенти, които не са представили коректна информация за използваните източници на индикаторите○ С бенефициентите следва да бъдат обсъждани и/или връщани за преразглеждане доклади, в които са отчетени нереалистични стойности на индикаторите.	
--	--	--	---	---	--

12.	Дейност 2 (2.2)	Прегледът на ефективността показва случаи на индикатори, които са с многократно превишени стойности, както и на целеви стойности, чието постигане е затруднено.	Би следвало процесът на мониторинг и оценка да следи за отношението между целевите и постигнатите стойности и да се реагира своевременно още в средата на програмния период, като бъдат преразгледани целевите стойности и/или бъдат отворени схеми, които да допринесат за постигане на заложените стойности на индикаторите. Заложените междинни стойности на индикаторите би следвало да се използват по-ефективно като инструмент за ранно сигнализиране на възможни трудности при постигане на целевите стойности.	С цел избягване на непостигане на междинни/окончателни целеви стойности или прекомерното им надвишаване се препоръчва: <ul style="list-style-type: none"> Ежегоден задълбочен преглед на заложените и постигнатите целеви стойности на индикаторите Аргументирано и своевременно преразглеждане на заложените целеви стойности и/или откриване на схеми, които да допринесат за постигане на заложените стойности 	Програмен период 2014-2020 г
13.	Дейност 2 (2.2)	Крайната целева стойност на индикатор „Икономия на енергия от обновяване на сградите“ е увеличена във версията на ОПРР от октомври 2010 г., макар че до 2010 г. включително не са отчетени	Увеличаването на целевата стойност на индикатор преди отчитането на първите стойности по него е рисковано, тъй като не може да бъде направена реална преценка за постигнатите резултати.	<ul style="list-style-type: none"> Да не се повишават целевите стойности на индикатори преди по тях да са отчетени стойности При промяна в стойността на индикатора „Икономия 	Програмен период 2014-2020 г.

		стойности по индикатора. Въпреки че са направени промени в стойността на индикатора, целевата стойност на свързания индикатор за намаляване на емисиите на парникови газове остава непроменена.	Освен това при отчитането на първите резултати по дадена схема, могат да бъдат идентифицирани методологични трудности, които да повлияят върху евентуално увеличаване на целевата стойност.	на енергия от обновяване на сградите“ следва да се направят промени и в стойността на свързания с него индикатор „Намаляване на емисиите на парникови газове (CO ₂ и еквивалентни)“.	
14.	Дейност 2 (2.2)	Посещенията на място установиха, че резултатите от интервенциите са налични след приключването на проектните дейности.	Общият извод на оценката е, че бенефициентите са предприели необходимите действия за осигуряване на устойчивост на резултатите от интервенциите	С цел гарантиране на устойчивост на интервенциите по ОПРР се препоръчва да бъдат взети предвид следните фактори, идентифицирани в рамките на оценката: <ul style="list-style-type: none"> • Разработването и финансирането на проекти, които са свързани помежду си • Финансирането на проекти, които са преминали задълбочено предварително проучване на обектите • При разработването и изпълнението на проекта 	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>трябва да са привлечени експерти с доказана квалификация в областта на предвидените по проекта дейности</p> <ul style="list-style-type: none">• Запазването на служебния състав на администрацията (бенефициента) за продължителен период от време• Извършване на последващ контрол на състоянието на обекта от страна на бенефициента• Когато в рамките на даден проект се закупува ново оборудване, е важно да се проведе специализирано обучение за служителите, които ще работят с него, както и да се създадат условия за неговото съхранение и експлоатация• В някои случаи	
--	--	--	--	---	--



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>проблеми със собствеността на определени обекти или съоръжения създават пречки пред постигането на устойчивост на проектните резултати, тъй като затрудняват (или правят невъзможно) изпълнението на последващи проекти, които надграждат постигнатото</p> <ul style="list-style-type: none"> • Природни фактори 	
15.	Дейност 2 (2.2)	Публично обявените към момента на оценката „добри практики“ не са актуализирани.	„Добрите практики“ могат да се използват от бенефициенти във фазата на кандидатстване и изпълнение на проекти. В този смисъл, УО би следвало да положи повече усилия за тяхната актуализация и разпространение.	<ul style="list-style-type: none"> • УО следва да актуализира по-често примерите за добри практики и успешни проекти по ОПРР • Примерите за добри практики/успешни проекти следва да се базират на (доколкото е възможно) ясни критерии, като например: ефективност, 	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>ефикасност, устойчивост</p> <ul style="list-style-type: none"> Примерите за добри практики / успешни проекти следва да се разпространяват сред бенефициентите с цел създаването на възможности за тяхната възпроизводимост. Като най-подходящи средства за разпространяване на добрите практики могат да се посочат: обучения за бенефициенти и интернет страници (на ОПРР и Единния информационен портал) 	
16.	Дейност 2 (2.2)	Картите на териториалното разпределение не показват наличие на определени териториални закономерности – не се наблюдава концентрация на подкрепа в определени области или райони. Проектите за подобряване на градската среда са сравнително	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	Препоръчва се в следващия програмен период, с цел постигане на по-висока ефикасност, инвестициите в образователна и градска среда да са фокусирани към по-големите градове.	Програмен период 2014-2020 г.

		равномерно разпределени	инвестициите в образователна инфраструктура и градска среда в по-големите градове.		
17.	Дейност 2 (2.2)	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.	Препоръчва се в следващия програмен период инвестициите да бъдат допълнително фокусирани върху градовете от нива 1-4 съгласно Националната концепция за пространствено развитие.	Програмен период 2014-2020 г.
18.	Дейност 2 (2.2)	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.	Осигуряването на средства за стимулиране на служителите и осигуряването на модерна материално-техническа база се очаква да бъдат сред най-съществените фактори по отношение на административния капацитет и през следващия програмен период.	В следващия програмен период, по „Техническа помощ“ да бъдат предвидени средства за материално стимулиране на служителите, както и за осигуряване на нормални работни условия от гледна точка на сграда, техника, зали и специализиран софтуер.	Програмен период 2014-2020 г.
19.	Дейност 2 (2.2)	Необходимост от	Въпреки че е осигурен	Да се предвидят възможности за	Програмен период

		допълнителни човешки ресурси с цел намаляване на настоящата натовареност на служителите	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, все още са необходими допълнителни човешки ресурси с цел намаляване на настоящата натовареност на служителите.	увеличаване на човешкия ресурс за всички отдели на УО, освен регионалните, както и ангажиране на експерти със специфична експертиза (инженерни специалисти) за отдел „Мониторинг“.	2014-2020 г.
20.	Дейност 2 (2.2)	Необходимост от допълнително подобряване на обучителните практики	Обученията на служители на УО и на бенефициентите са спомогнали за повишаването на административния капацитет, но както е посочено в препоръките, през програмен период 2014-2020 г. са налице възможности за допълнително подобряване на обучителните практики.	<ul style="list-style-type: none"> Следва да се предвидят и финансови ресурси за обучения на служителите на УО, като се осигури възможност всички служители да посетят планираните от тях обучения в годишните си планове. Също така трябва да се даде възможност и за участие в обучения, които не са предвидени в годишните планове, но са необходими за 	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>нормалното изпълнение на работата.</p> <ul style="list-style-type: none">• Тъй като по-голяма част от служителите вече са натрупали значителен опит и знания в програмирането, управлението и изпълнението на средства от ЕС, следва да се предвидят по-таргетиращи специализирани обучения на служителите, включително работни визити за обмяна на опит с други управляващи органи в страни членки, поканване на външни лектори по конкретни теми, обучения свързани с конкретни казуси и прецеденти.• С цел подобряване на работния климат трябва да се предвидят и	
--	--	--	--	---	--



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				<p>обучения по темите: работа в екип, работна култура, справяне със стреса, мениджърски умения и т.н.</p> <ul style="list-style-type: none">• Бенефициентите са повишили значително своя капацитет при подготовката и изпълнението на проекти, но практиката за тяхното обучение трябва да бъде продължена и през период 2014-2020. И при тях, както и при УО, освен обученията провеждани до момента, трябва да бъдат организирани и специализирани обучения. Трябва да се продължи практиката на срещите организирани от УО във връзка с обсъждането на проблеми и казуси.	
--	--	--	--	--	--

21.	Дейност 2 (2.2)	Необходимост от допълнително намаляване на административната тежест	Въпреки положените усилия от страна на УО, мнението на бенефициентите е, че УО не е облекчил достатъчно административните тежести и следва да се направят още стъпки в тази насока.	С цел намаляване на административната тежест, се препоръчва УО да предприеме следните мерки: <ul style="list-style-type: none"> • Избягване на честата смяна на правила и указания в процеса на изпълнение на проектите; • Прилагане на правилото за опростени разходи при заплащането на екипите по проекта. • Електронизация на подаването и отчитането на проекти. 	Програмен период 2014-2020 г.
22.	Дейност 2 (2.2)	Повторен прочит на препоръчаните със Становище по ЕО 4-3/2007 мерки за предотвратяване и намаляване на въздействията върху околната среда показва, че две от тях в първия тригодишен доклад са описани като нерелевантни на ОПРР, но към настоящия момент могат да се	С цел по-пълно отчитане на мерките мерки за предотвратяване и намаляване на въздействията върху околната среда, би следвало УО да отчита и следните мерки от Становище по ЕО 4-3/2007: <ul style="list-style-type: none"> • Мярка 10 – При 	При изготвянето на окончателния доклад за въздействие върху околната среда от изпълнението на ОПРР 2007–2013, в случай, че също има релевантни интервенции, да се отчита изпълнението на Мярка 10 и Мярка 13 от Становище по ЕО 4-3/2007	Програмен период 2007-2013 г.

		сметат за уместни.	изготвяне на проекти за нови обекти по Приоритетна ос 3 да се има предвид необходимостта от изграждане на локални пречиствателни станции за отпадъчни води и разработване на система за управление на отпадъците, и		
			<ul style="list-style-type: none"> Мярка 13 – При изготвянето на устройствени схеми и планове, местоположението на отделните видове зони и територии, както и на обекти и дейности, замърсяващи околната среда, да бъде съобразено с изискванията за здравна защита на селищната среда. 		
23.	Дейност 2 (2.2)	При отчитането на мерките за предотвратяване и намаляване	В двете решения на МОСВ за необходимостта от изготвяне	При изготвяне на окончателния доклад за въздействие върху	Програмен период



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



		на въздействията върху околната среда следва да се имат предвид всички релевантни решения на МОСВ.	на екологична оценка на измененията на оперативната програма (ЕО-4/12.02.2012 г. и ЕО-24/26.07.2013 г.) са предвидени следните мерки: <ul style="list-style-type: none">Планове, програми, проекти и инвестиционни предложения, предмет на предвиденото с изменението на ОПРР промени, попадащи в обхвата на Приложение 1 и/или Приложение 2 на ЗООС или извън тях, и попадащи под разпоредбите на чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), подлежат на оценка на съвместимостта им с предмета и целите на опазване на защитените зони и могат да бъдат одобрени само сред положително	околната среда трябва да се докладва и изпълнението на мерките, предвидени в ЕО-4/12.02.2012 г. и ЕО-24/26.07.2013 г.	2007-2013 г.
--	--	--	--	---	--------------



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



			<p>решение/становище по ОВОС/ЕО/ОС и при съобразяване с препоръките в извършените оценки, както и с условията, изискванията и мерките, разписани в решението/становището .</p> <ul style="list-style-type: none">В доклада за наблюдение и контрол, съгласно т.П на Становище по ЕО №4-3/2007г., който се представя до 15 април на всеки три години, да се включва и информация относно прилагането на мерките за предотвратяване, намаляване или възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни последици от	
--	--	--	--	--

			осъществяването на измененията на ОПРР 2007–2013 г.		
24.	Дейност 1 (1.2) и Дейност 2 (2.2)	Не всички индикатори по отношение на въздействието върху околната среда са докладвани от бенефициентите.	Голяма част от индикаторите за наблюдение и контрол са заложи 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 заложи в схемите и съответно не са докладвани от бенефициентите.	При изготвяне на окончателния доклад за въздействие върху околната среда следва да се отчетат препоръките от Таблица 10 от Първия тригодишен доклад, която е актуализирана във Втория тригодишен доклад.	Програмен период 2007-2013 г.
25.	Дейност 3 (3.1)	Необходимост от по-голяма яснота по отношение на хоризонталните принципи, които трябва да се докладват от бенефициентите	Оценката установи, че липсва ясно и конкретно дефиниране на окончателния набор от хоризонтални принципи, който подлежи на докладване от бенефициентите. Това води до недостатъчно добра разбираемост и до непълно или неточно докладване.	<ul style="list-style-type: none"> Препоръчва се по-ясно и конкретно дефиниране на всеки от хоризонталните принципи (напр. в Наръчника за бенефициенти), с цел по- добра разбираемост за бенефициентите. Това може да се постигне чрез по-ясни насоки от ЦКЗ към УО по отношение на 	Програмен период 2014-2020 г.

				<p>докладването на хоризонталните принципи и съответно по-ясни насоки от УО към бенефициентите.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Провеждане на обучения за бенефициенти, в които да е изрично включена темата за хоризонталните принципи. 	
26.	Дейност 3	В различните документи на ОПРР (Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, насоките за кандидатстване по схемите, образците на технически доклади за бенефициентите и годишните доклади) са описани различни хоризонтални принципи.	Липсата на последователност по отношение на хоризонталните принципи води до объркване и неяснота при докладването от бенефициентите.	Уеднаквяване на описаните хоризонтални принципи във всички документи на ОПРР – Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, насоките за кандидатстване по схемите, образците на технически доклади за бенефициентите и годишните доклади.	Програмен период 2014-2020 г.
27.	Дейност 3 (3.4)	Качеството на докладване на хоризонталните принципи от бенефициентите е различно	Въпреки че във формуляра за технически доклад в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР се изисква докладване на съответствието с	Препоръчва се изрично изискване за докладване от бенефициентите в ОТД – докладване на съответствието с всяка от хоризонталните политики на ЕС, както и на	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



			хоризонталните политики на ЕС, в някои технически доклади това не е спазено и липсва каквото и да е споменаване на хоризонталните политики.	стойностите на релевантните хоризонтални индикатори.	
28.	Дейност 3 (3.3)	Все още е актуална и приложима препоръката от средносрочната оценка по отношение на отразяването на хоризонталните въпроси в годишните доклади.	В Годишните доклади на УО се разглеждат основно два принципа – на равните възможности и на партньорството, докато на останалите не е отделено внимание. Също така са представени текущите стойности на хоризонталните индикатори само по някои схеми. Това води до непълно докладване на хоризонталните принципи от УО.	Изрично изискване за докладване от УО в годишните доклади за изпълнението, които трябва да бъдат представени през 2017 и 2019 г. и в окончателния доклад – включване на текущите стойности на хоризонталните индикатори по всички схеми и посвещаване на отделен раздел за хоризонталните въпроси.	Програмен период 2014-2020 г.
29.	Дейност 3 (3.4)	Необходимост от по-голяма яснота по отношение на хоризонталните принципи, които трябва да се докладват от бенефициентите и УО	Като цяло хоризонталните принципи са адекватно отразени в Наръчника за управление и изпълнение на ОПРР, но са възможни подобрения по отношение на включването на дефиниции за УО и бенефициентите, както и	За следващия програмен период е препоръчително в Наръчника на УО и/или Ръководство за изпълнение на проекти от бенефициентите да се добавят дефиниции за всички хоризонтални принципи, както и по-детайлно описание как	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



			повече яснота по отношение прилагането на принципите на практика.	бенефициентите да докладват хоризонталните принципи.	
30.	Дейност 4 (4.1)	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 (достъпност и разбираемост) изискват допълнителни усилия за тяхното подобряване.	Въпреки че са регистрирани високи нива на лицата, които са чували за програмата, с цел по-голяма реална запознатост с нейната тематика, се препоръчва използването на по-достъпен комуникационен стил.	През следващия програмен период представянето на информацията за програмата следва да бъде на още по-ясен и разбираем за хората език.	Програмен период 2014-2020 г.
31.	Дейност 4 (4.2)	-	Общият извод по отношение на комуникационните канали за популяризиране на ОПРР е, че те са адекватно подбрани.	Използваните комуникационни канали следва да бъдат запазени при разработването на Комуникационния план на следващата оперативна програма „Региони в растеж 2014 - 2020“, като се акцентира основно върху аудио-визуалните медии, печатните	Програмен период 2014-2020 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие

„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“



				медии и пояснителните билбордове.	
32.	Дейност 4 (4.3)	Необходимост от подобряване на докладването на изпълнението на индикаторите от Комуникационния план	Като цяло УО е постигнал заложените стойности на индикаторите в Комуникационния план на ОПРР 2007-2013, но в годишните доклади на УО се представя информация само за мерките, осъществени през съответната година и не е представена обобщена информация за изпълнението на всички индикатори от Комуникационния план. Това води до затруднения при мониторинга и оценката на резултатите от Комуникационния план.	При отчитането на Годишните планове за изпълнение на дейностите по комуникация и информация на ОП „Региони в растеж“ да бъде включвана обобщена информация за постигнатите стойности на заложените индикатори (ако има дефинирани такива в плановете или в Националната комуникационна стратегия)	Програмен период 2014-2020 г.

Приложения

1. **Електронни таблици**
2. **Списък на основните документални източници на информация, използвани в оценката**
3. **Карти на териториалното разпределение**
4. **Списък с проекти, посетени във финалната фаза на оценката и на интервюираните експерти от УО**
5. **Разпределение на общините според получените на глава от населението средства по ОПРР за периода 2007-2013 г.**
6. **Протоколи от проведени срещи в рамките на Етап III**
7. **Таблица за съответствие с хоризонталните принципи**
8. **Актуализиран списък с успешни проекти**