



**Резюме на Доклад
за
Текуща оценка
на
изпълнението на
Оперативна програма „Околна среда”
за периода: 01.01.2011 –
31.12.2011 година**

(Договор № ДЗО-166/24.07.2012)

Ноември, 2012 г.

Изготвен от:

Обединение „Европейски анализи и оценки”
София 1000, Ул. „Георги Бенковски” №10, Ет. 3, Ап. 6
Тел: +359 2 9873252
Факс: +359 2 9890410

ДЗЗД ОБЕДИНЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКИ АНАЛИЗИ И ОЦЕНКИ (ЕАО)



Настоящият доклад е изготвен от експертния екип и сътрудниците на Обединение „Европейски анализи и оценки”, като изпълнител на обществената поръчка по договор Договор № ДЗО-166/24.07.2012 г.

Изпълнителят е отговорен за изразените мнения, изводи и препоръки, представени в този доклад. Те отразяват вижданията експертния екип и с тях не могат да бъдат ангажирани трети страни, включително Възложителя.

СЪКРАЩЕНИЯ

ВиК	Водоснабдяване и канализация
ГИС	Географска информационна система
Дирекция КПОС	Дирекция „Кохезионна политика за околна среда” в Министерство на околната среда и водите
Дирекция ФЕСОС	Дирекция „Фондове на Европейски съюз за околна среда” в Министерство на околната среда и водите
ДБФП	Договор за безвъзмездна финансова помощ
ДО	Договарящ орган
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България
КЕ	Ключов експерт
КИКП	Комитет за избор и координация на проекти
КН	Комитет за наблюдение
КП	Комуникационен план
КФ	Кохезионен фонд
МЗ	Междинно звено
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МС	Министерски Съвет
МФ	Министерство на финансите
НКЕ	Неключов експерт
НПО	Неправителствена организация
НС	Народно събрание
НСЗП	Национална служба за защита на природата
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОВОС	Оценка на въздействието на околната среда
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.”
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадни води
ПСПВ	Помпена станция за питейна води
РМС	Решение на Министерски съвет
СО	Сертифициращ орган
СФ	Структурни фондове
УО	Управляващ орган
ФУК	Финансово управление и контрол

ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът за Междинната оценка на ОПОС е изготвен от Консултанта –ДЗЗД Обединение „ЕВРОПЕЙСКИ АНАЛИЗИ И ОЦЕНКИ“, съставено от Консултантска група София ЕООД, Комуналкредит пбблик консултинг и Юропеан дивелоппмънт консултантс, като изпълнител по обществена поръчка с предмет: „Междинна и текущи оценки на Оперативна програма „ОКОЛНА СРЕДА 2007-2013 г. и на комуникационния план на ОПОС и осъществяване на мониторинг на комуникационния план на ОПОС“, съгласно сключен договор с Министерство на околната среда и водите с номер Д-30-166/24.07.2012 г.

Оценката е извършена в периода август-октомври 2012 година от екип от следните ключови и неключови експерти и специалисти:

Списък на експерти и специалисти по Проекта		
Александър Линке	Гаяла Михова	Ненко Ананиев
Андрей Горанов	Десислава Минчева	Николай Божев
Валентин Митев	Димитър Йотов	Петър Петров
Васил Петров	Емилия Варадинова	Пламен Пенчев
Златина Карова	Ирена Илиева	Рабия Абдула Суфи
Росен Якимов	Лия Раданова	Радостина Христова
Вяра Ганчева	Мария Дикова	Снежана Костадинова
Сияна Гочева	Невена Иванова	Явор Стоянов

За изпълнение на представените задачи са използвани методи, които съответстват на предварително заложените в Техническото задание и предложените от Изпълнителя във Встъпителния доклад, както и съобразно приложимите насоки и регламенти на ЕК за провеждане на междинни оценки на Оперативните програми, включително и Работен документ на ЕК № 5 „Индикативни насоки върху методите за оценка: Оценка по време на програмния период“. За изготвяне на оценката бяха използвани следните групи методи за набиране и документирание на информация:

- Документална проверка;
- Структурирани интервюта;
- Финансов анализ.

1. МЕТОДИ ЗА АНАЛИЗ НА СЪБРАНАТА ДОКУМЕНТАЦИЯ: ЕКСПЕРТНА ОЦЕНКА, КОЛИЧЕСТВЕН И КАЧЕСТВЕН АНАЛИЗ, СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИЗ, ФАКТОРЕН АНАЛИЗ.

За изготвяне на настоящия доклад, от интернет страницата и директно от Възложителя на експертите на Консултанта бяха осигурени над **500 документа** с информативен, програмен, констативен, аналитичен, оценъчен и друг характер. Бяха проведени редица интервюта и анкети по предварително одобрени въпросници на базата на извадка от процедурите и ДБФП. На тази база бе извършен анализ и бяха направени изводи и препоръки.

Консултантът изразява своята благодарност на Възложителя и бенефициентите за подкрепата и участието в оценъчните дейности в кратките срокове на извършване на оценката.

Настоящото резюме съдържа основни наблюдения, изводи и препоръки в обобщен вид, както следва:

1.1. ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

ОПОС е съобразена с националното и Европейското законодателство и стратегическите документи. В този смисъл програмата е ефективно насочена и релевантна за нуждите и приоритетите на страната и българското общество. Подобрения могат да се търсят най-вече по посока на нейното ефикасно изпълнение - липсва известна конкретност, приоритизация и обвързване на целите със срокове, най-вече по отношение на опазване и възстановяване на биологичното разнообразие.

Отчетена е необходимостта от усъвършенстване на системата от индикатори и от извършване на детайлен анализ, който да послужи за разработване на предложения за подобрене на системата. Съществен пропуск при разработването на програмата е липса на индикатори по приоритетна ос 4. За да се осъществи по-ефективно наблюдение и мониторинг на текущите резултати и предприемане на навременни действия за подобряване на състоянието и на постигнатите резултати УО следва да разработи индикатори за оценка по приоритетна ос 4.

С цел преодоляване на ниската степен на усвояемост на средства, се преминава към директно договаряне на средства с конкретни бенефициенти, което позволява средствата да се насочат към приоритетни проекти и да се установи постоянен диалог при подготовката на проектните предложения. Въпреки това, по данни на УО плащанията към 31.12.2011 г. са в размер на 73,70млн. евро или едва 4 % от общия ресурс на програмата. Като основна причина за ниското ниво на усвояване на средства по Оперативната програма "Околна среда 2007-2013" за периода на оценката се намират забавянията при провеждането на обществените поръчки по проектите и сключването на договори с изпълнителите, породени от получени жалби от неспечелили кандидати и липса на добро планиране от бенефициентите при стартирането на процедурите за избор на външни изпълнители.

Изводи и заключения на ОП "Околна среда 2007-2013" за периода 01.01.2011 – 31.12.2011 година:

Преди всичко трябва да се отбележат положителните промени в Управляващия орган и Междинното звено, най-важните сред които са:

- Подобряване на административния капацитет на УО и МЗ:
 - Наличен е висококвалифициран и мотивиран екип;
 - Намалено до минимум е текучеството на персонала в разглеждания период;
 - Проведени са редица специализирани обучения и обмяна на опит с водещи управляващи органи на страните-членки.
- Актуализиране, подобряване и опростяване на системите за управление и контрол и Процедурния наръчник на УО и МЗ;
- Значително увеличаване на процента на контракуваните средства по програмата в сравнение с периода 2007 – 2010 г.;
- Значително увеличаване на усвояемостта на средствата по програмата в сравнение с периода 2007 – 2010 г.;
- Подобряване на комуникацията с бенефициентите и провеждане на значителен брой консултации с бенефициентите, имащи за цел подобряване на качеството на разработваните проектни предложения и улесняване на бенефициентите в процеса на тяхната подготовка, финализиране и подаване;
- Организиране на специализирани обучения за бенефициентите от Управляващия орган и Междинното звено;

- Публикуване на информация на електронната страница на програмата за най-често допусканите грешки от бенефициентите при изпълнението и управлението на проектите, включително при провеждане на обществените поръчки;
- Подобряване на ефективността на контролните системи на Управляващия орган и междинното звено при проверките на заявените за верифициране разходи от бенефициентите;
- Съкращаване на сроковете за извършване на верификации от Междинното звено и възстановяването на средствата на бенефициентите;
- Ефективно използване на техническата помощ по програмата;
- Значително са подобрени мерките за популяризиране на дейностите по програмата и постигнатите резултати.

Налице са механизми за осъществяване на координация и съгласуване между оперативните програми, особено с Оперативна програма „Регионално развитие” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството за съгласуване плановете между двете министерства и програми по въпросите, свързани с подземна и наземна инфраструктура – осветление, ВиК и т.н., за оптимизиране процесите на подбор, финансиране и реализация на проектите по процедури, които засягат такава инфраструктура.

Управителният орган и Междинното звено имат изграден сериозен капацитет за управление и изпълнение на програмата, след редица подобрения, които са направени в резултат на отчетени слабости и пропуски, допуснати през първоначалния период. Следва да се подчертае необходимостта от осигуряване на устойчивост и запазване на изградения административен капацитет и добри практики на УО и МЗ и за следващия програмен период. Следва да се обмислят възможностите по отношение на структурното обособяване на управлението на програмата и разграничаване от чисто административната работата на министерството. Сериозно би се подобрила и ускорила работата на УО и МЗ чрез разработването и внедряването на модерна система за информация, комуникация, наблюдение и отчетност на проектите, процедурите и приоритетните оси, която да предлага функционални възможности, които да са от полза при вземането на управленски решения и осъществяване на мониторинг в допълнение на възможностите, предлагани от ИСУН. Последното е крайно необходимо, особено ако се съчетае с развитие на регионалните структури на МОСВ и ангажирането им с конкретни ангажименти в процеса на оценяване и наблюдение на изпълнението на ОПОС.

Системата от индикатори за отчитане на напредъка в изпълнението на ОПОС има нужда от пълен преглед и ясно дефиниране на основни индикатори и критерии за постижения на различните равнища: национална стратегия и приоритети, оперативна програма, приоритетни оси, процедури и проектни предложения. Обективно измерими индикатори следва да обхванат всички приоритетни оси. Преглед, разнообразяване и въвеждане на система от индикатори за измерване на резултатите и въздействието на програмата са специално необходими за приоритетна ос 3, както и въвеждане на индикатори и за приоритетна ос 4. Индикаторите е добре да бъдат формулирани на език, разбираем и за широката публика, за да се популяризират по-лесно достиженията на програмата.

Добра практика е УО да извършва периодично анализ на текущата усвояемост на средствата по отделните приоритетни оси и където условията позволяват и ако не могат да се приоритизират нискорискови и относително лесни за реализиране в кратки срокове крупни проекти, да се извърши преразпределение на средствата от приоритетните оси с ниска усвояемост към тези с висока усвояемост.

Препоръки за изпълнението на приоритетните оси:

Специално за приоритетните оси „Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води” и „Подобряване и развитие на инфраструктурата за третиране на отпадъци” процесът на изготвяне и оценяване на проекти се удължава значително поради слабости в изготвянето и проектирането на проектите. Това налага необходимостта от създаването на механизми за осигуряването на техническа помощ за разработването на проекти на национално равнище, за да се гарантират високи стандарти и съкратят сроковете на изготвяне и оценяване на проекти и сключването на ДБФП.

Подобен подход може да бъде ефективен и относно приоритетна ос 3: „Опазване и възстановяване биологичното разнообразие”. Наред с това е необходимо да се обмислят финансови инструменти в рамките на приоритетната ос, които да дадат възможност за по-широко включване на гражданските структури (НПО) в изпълнението на програмата – приоритизиране на партньорства с тях и обособяване на отделни процедури за тях. Това следва да се съчетае с паралелни мерки за по-нататъшно изграждане на техния капацитет, както и с осигуряването на адекватни системи за наблюдение, контрол и отчетност.

С оглед на спецификата на програмата, както и обхвата, бюджетите и националното значение на редица проекти по приоритетни оси 1 и 2 е необходимо да се предприемат мерки за формализирането на статута на такива проекти, което да улесни разрешаването на въпроси, свързани с отчуждаването на терени, осигуряването на техническа помощ и други ресурси за реализацията им.

Основната цел на приоритетна ос 3 е амбициозна и приемлива, но трудно измерима. Следва по-ясно да се формулират конкретни подцели и оперативни цели, които да се обвържат със срокове. Необходима е ясна и конкретно изразена приоритизация на видовете и местообитанията, териториите и зоните, обект на опазване и/или възстановяване. Подбраните индикатори следва да се диверсифицират и обвържат с подцелите, за да могат да оценяват в пълна степен напредъка по изпълнение на приоритета.

Препоръки за намаляване на грешките и нередностите при провеждането на обществени поръчки от бенефициентите

- На електронната страница на оперативната програма да се актуализира периодично списъкът с най-често допусканите нарушения при провеждане на обществени поръчки и да се публикуват примери за добри практики от проведени обществени поръчки – например при формулиране на минимални изисквания към кандидатите, методики за оценки, технически спецификации и т.н.
- Да се организират обучения на бенефициентите, на които да се представят добри практики и да се коментират установените нарушения при провеждане на обществени поръчки.

Препоръки за намаляване на грешките и нередностите при изпълнение и отчитане на проектите:

- Да се електронизира документацията за настоящи и бъдещи бенефициенти, проектната документация и изпълнението на ДБФП;

- Да се разработят подробни инструкции за извършване на външен одит по проектите. Да се заложи минимални изисквания за външните одитори и да се формулира ясно обхвата на тяхната работа. Да се заложи изискване външните одитори, чийто автобиографии са приложени към офертата, да извършват проверките на място при бенефициентите и отчетите им за отработеното време за всеки ден (time-sheets) да се одобряват от ръководителя на екипа за управление на проекта;
- Всички вътрешни правила и процедури трябва да бъдат част от единен наръчник. Екипът за управление на проекта трябва да се запознае с утвърдените правила и инструкции при сключването на ДБФП;
- Да се обособи отделен архив за съхраняване на документацията по проекта и да се назначи служител, който да отговаря за архива. Всички документи от архива да се предават и приемат с приемо-предавателни протоколи;
- В процедурния наръчник на бенефициента да се създаде отделна глава за регистриране, отчитане и докладване на нередности;
- Да се определи юрист, който да отговаря за своевременното актуализиране на вътрешните правила за провеждане на обществени поръчки;
- Да се предвиждат периодични специализирани обучения на бенефициентите, на които да се представя актуална информация относно най-често допусканите грешки при управлението и изпълнението на проектите, новите случаи на установени нередности и примери за добри практики;
- Да се предвижда допълнително възнаграждение за служителите на общините, които участват в екипа по проекта;
- Ако бенефициентът не разполага с експерти с необходимите квалификации и опит да се предвиждат външни консултанти;
- Служителите на бенефициента да се запознаят в детайли с изискванията за регистриране, отчитане и докладване на нередности;
- Преди подписване на конкретния договор от бенефициентите да се прегледат внимателно клаузите от договора и да се изчистят тромавите и недобре формулирани текстове, регламентиращи задълженията на Възложителя и условията за приемане на работата от изпълнителя. Екипът по проекта да следи стриктно за спазване на условията на договорите.;
- Да се въведат ясни правила за отчитане на работата на екипа по проекта;
- Да се въведе текущ мониторинг върху изпълнението на договорите и назначаване на експертна комисия за приемане на работата на външните изпълнители. В случаите когато бенефициентът не разполага с необходимите експерти, които да оценят качеството на предадената от изпълнителя работа, да наема външни експерти;
- Предварително да се планират всички необходими действия, които трябва да се предприемат във връзка с процедурите по промяна на предназначението на земеделската земя и да се назначат служители, които да отговарят за стартирането и следенето на процедурите;
- Да се изготвят писмени планове за действие с разписани всички инстанции,където е необходимо да се съгласуват проектите и на кой етап от проектирането какво се съгласува и къде, списъци на всички необходими за издаване документи и разрешения, кога и в кой момент е необходимо да бъдат издадени,инстанцията, която ги издава, какво е необходимо за издаването им и т.н.;
- Да се извършва контрол от Възложителя по договора на строителния надзор. Да се изисква в Техническата спецификация минимален брой на лица, занимаващи се с документацията по проектите;
- Бенефициентът с помощта на консултанта да прегледа инвестиционните проекти преди обявяването на процедурата за строителство за евентуални неточности и/или грешки

- или наложила се промяна в обхвата. Строителният надзор да спазва стриктно ЗУТ. Да се следи Строителният надзор дали изпълнява задълженията си. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори;
- Да се осъществява контрол от Възложителя и/или Консултанта върху изпълнението на строително-монтажните работи. Да се изиска в тръжната процедура представянето на точен график за изпълнение. При нарушаване на вътрешните срокове, а не само на крайния да се налагат санкции, предварително заложи в договора;
 - Договорът да предвижда налагане на санкции и/или прекратяване на договора при не осигуряване на необходимите ресурси от изпълнителя;
 - Надлежно и навременно да се съставят документи за времето, начина на установяване, причините и същността на възникналия непредвиден проблем и неговото решение. Да се изготви подробна количествено стойностна сметка с анализни цени за всяко допълнително СМР, включително нужната експертиза от строителния надзор;
 - Да се осъществява текущ мониторинг от Възложителя върху изпълнението на договора за авторски надзор;
 - Да се упражнява контрол от Надзора и Възложителя за спазване на предвидената от проектанта технология. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори;
 - Да се упражнява контрол от Надзора и Възложителя за спазване на проекта, включително и на оферирания материал за изпълнение. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори.

Препоръки за преодоляване на проблемите и трудностите при изпълнението на финансираните проекти:

- Да се разработят подробни насоки и указания от УО за добро изпълнение на финансираните по програмата проекти с примери за добри практики и представяне на най-често допусканите грешки от бенефициентите. Насоките и указанията да се актуализират периодично с новите установени грешки в процеса на управленската верификация и бенефициентите да се информират текущо за новите актуализации.
- Да се предоставят консултации от УО и/или МЗ на бенефициентите при възникнали казуси и проблеми в процеса на изпълнение на проектите. Да се поддържа списък в електронната страница на програмата на възникналите казуси и проблеми на бенефициентите и начините за тяхното ефективно решение. Да се информират бенефициентите за наличието на този списък.
- Да се организират обучения на бенефициентите за добро управление на проектите, които да включват всички етапи от подготовката, изпълнението, отчитането, съхраняването и архивирането на документацията по проектите.
- Да се актуализират системите за финансово управление и контрол на бенефициентите съобразно насоките, указанията и инструкциите на Управляващия орган.
- Да се изгради, поддържа и надгражда административния капацитет на бенефициентите за управление и контрол на инвестиционни проекти.
- Да се формулират в техническата спецификация и проектите на договори за управление на проекти от външни консултанти ясни, точни и подробни изисквания към екипа на консултанта и дейностите, които той трябва да предоставя на Възложителя.
- Да се съкратят сроковете за верификация на исканията за плащане на бенефициентите.
- Да се предостави възможност за представяне на документи по електронен път на етапите на кандидатстване, одобрение, изпълнение и отчитане на проектите.

- Да се съхранява, поддържа и надгражда административния капацитет и натрупаното ноу-хау и добри практики на Управляващия орган и Междинното звено.

Препоръки за минимизиране на грешките на бенефициентите

- Бенефициентите да провеждат активни консултации с УО в процеса на подготовката на проекта.
- Да се формулират детайлно изискванията, които възложителят трябва да заложи към изпълнителя на обществена поръчка за подготовка на проекта и основните задачи.
- Да се съобразяват на техническите спецификации/ задания в документацията за провеждане на процедура за избор на консултант/проектант с изискванията на ОПОС.
- Да се използват данни от НСИ при определяне на населението към настоящия момент и перспектива за проектния период.
- При провеждане на процедурата за избор на изпълнител да се залагат изисквания гарантиращи опита на консултанта, а не да се избира консултант на база най-ниска цена.
- Възложителят да оказва съдействие на консултанта/проектанта при проучването и събирането на информация за промишлеността в населеното място.
- Възложителят да предоставя цялата налична информация навреме на изпълнителя.
- Да се формулират подробно в техническото задание конкретните задачи на изпълнителя. Да се разглеждат инфилтрираните води и да се изследват генерираните количества в ПИП.
- Да се искат и събират коректни данни от експлоатационното предприятие за състоянието на съществуващите водопроводни мрежи.
- Консултантът/проектантът да изследва всички предприятия генериращи отпадни води.
- Бенефициента трябва да изготви общо прединвестиционно проучване за водоснабдителната и канализационната система (елемент от която е пречиствателната станция).
- Да се определят ясно функциите на всеки от членовете на екипа за управление на проекта. Да се идентифицират задачите, за които е необходима външна помощ. Да се съобрази управлението на проекта със системите за управление и контрол на бенефициента и указанията и насоките на УО.
- Консултантът/бенефициентът да се запознае подробно и да спазва приложимата методология за изготвяне на АРП за проекти по ос 1 и 2 на ОПОС.

Препоръки за следващия програмен период:

С цел по-ефективното наблюдение и мониторинг на текущите резултати и предприемане на навременни действия за подобряване на състоянието и на постигнатите резултати Управляващият орган да разработи индикатори за оценка по приоритетна ос 4 на програмата. Подобни индикатори могат да бъдат например „Брой осигурени обучения на един служител“, „Процент на финансиране на разходите на Управляващия орган и междинното звено по техническата помощ на програмата“, „Степен на удовлетвореност на служителите от осигурените обучения“, „Брой проведени обучения на бенефициенти“, „Процент на текучество на персонала на УО и МЗ“, разработване и въвеждане на система за онлайн кандидатстване, наблюдение и отчетност по проектите и др.п.;

Да се допълнят индикаторите за изпълнение по ос 3 с оглед обхващане и отчитане на спецификата и разнообразието от проекти по тази приоритетна ос. Да се разработят индикатори за оценка по приоритетна ос 4.

Препоръки за Комуникационния план:

В оставащото време на настоящия програмен период биха могли да се приоритизират разяснителни кампании по регионите, обвързващи целите и общите приоритети на програмата с изпълнението и приключването на проекти с регионално и национално значение по места. Може да се приоритизират кампаниите съобразно характера на проектите и сезона. Например: през летния период ще са по-ефикасни кампаниите в общините покрай морето, а през зимата - в районите със ски центрове.

Комуникационният план за следващия програмен период трябва специално да подпомогне бенефициентите относно:

- добрите практики за управление на проекти;
- национални и европейски изисквания при изпълнението им;
- специфичните указания и насоки на управляващия орган;
- подготовката на качествени проектни предложения.

2. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

2.1. ПРЕПОРЪКИ НА НИВО ПРИОРИТЕТНИТЕ ОСИ

Препоръка 1

Относно приоритетни оси 1 и 2 се наблюдава удължен процес на изготвяне и оценяване на проектите поради слабости в изготвянето на проектите. Това налага необходимостта от въвеждане на механизми за осигуряване на техническа помощ при разработване на проекти на национално равнище. Целта на техническата помощ е гаранция за високи стандарти и съкращаване на сроковете на изготвяне и оценяване на проекти и сключването на ДБФП.

Препоръка 2

За приоритетна ос 3 може да се ползва същия подход за въвеждане на техническа помощ. Наред с това е необходимо да се обмислят финансови инструменти в рамките на приоритетната ос, които да дадат възможност за по-широко включване на гражданските структури (НПО) в изпълнението на програмата – приоритизиране на партньорства с тях, обособяване на отделни процедури за тях.

Препоръка 3

Отчетена е необходимостта да се предприемат мерки за формализирането на статута на проекти по приоритетна ос 1 и 2, което да улесни разрешаването на въпроси, свързани с отчуждаването на терени, осигуряването на техническа помощ и други ресурси за реализацията им.

Препоръка 4

Следва по-ясно да се формулират конкретни подцели и оперативни цели, които да се обвържат със срокове. Необходима е ясна и конкретно изразена приоритизация на видовете и местообитанията, териториите и зоните, обект на опазване и/или възстановяване. Подбраните индикатори следва да се диверсифицират, обвържат с подцелите, за да могат да оценяват в пълна степен напредъка по изпълнение на приоритета.

2.2. ПРЕПОРЪКИ ЗА МИНИМИЗИРАНЕ ГРЕШКИТЕ НА БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ

Препоръка 1

Бенефициентите да провеждат активни консултации с УО в процеса на подготовката на проекта.

Препоръка 2

Да се формулират детайлно изискванията, които възложителят трябва да заложи към изпълнителя на обществена поръчка за подготовка на проекта и основните задачи.

Препоръка 3

Да се съобразяват техническите спецификации/ задания в документацията за провеждане на процедура за избор на консултант/проектант с изискванията на ОПОС.

Препоръка 4

Да се използват данни от НСИ при определяне на населението към настоящия момент и перспектива за проектния период.

Препоръка 5

При провеждане на процедурата за избор на изпълнител да се залагат изисквания гарантиращи опита на консултанта, а не да се избира консултант на база най-ниска цена.

Препоръка 6

Възложителят да оказва съдействие на консултанта/проектанта при проучването и събирането на информация за промишлеността в населеното място.

Препоръка 7

Да се формулират подробно в техническото задание конкретните задачи на изпълнителя. Да се разглеждат инфилтрираните води и да се изследват генерираните количества в ПИП.

Препоръка 8

Да се искат и събират коректни данни от експлоатационното предприятие за състоянието на съществуващите водопроводни мрежи.

Препоръка 9

Консултантът/проектантът да изследва всички предприятия генериращи отпадни води.

Препоръка 10

Бенефициента трябва да изготви общо пред-инвестиционно проучване за водоснабдителната и канализационната система (елемент от която е пречиствателната станция).

Препоръка 11

Да се определят ясно функциите на всеки от членовете на екипа за управление на проекта. Да се идентифицират задачите, за които е необходима външна помощ. Да се съобрази управлението на проекта със системите за управление и контрол на бенефициента и указанията и насоките на УО.

Препоръка 12

Консултантът/бенефициентът да се запознае подробно и да спазва приложимата методология за изготвяне на АРП за проекти по ос 1 и 2 на ОПОС.

2.3. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ И ТРУДНОСТИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ФИНАНСИРАНИТЕ ПРОЕКТИ

Препоръка 1

Да се разработят подробни насоки и указания от УО за добро изпълнение на финансираните по програмата проекти с примери за добри практики и представяне на най-често допусканите грешки от бенефициентите. Насоките и указанията да се актуализират периодично с новите установени грешки в процеса на управленската верификация и бенефициентите да се информират текущо за новите актуализации.

Препоръка 2

Да се предоставят консултации от УО и/или МЗ на бенефициентите при възникнали казуси и проблеми в процеса на изпълнение на проектите. Да се поддържа списък в електронната страница на програмата на възникналите казуси и проблеми на бенефициентите и начините за тяхното ефективно решение. Да се информират бенефициентите за наличието на този списък.

Препоръка 3

Да се организират обучения на бенефициентите за добро управление на проектите, които да включват всички етапи от подготовката, изпълнението, отчитането, съхраняването и архивирането на документацията по проектите.

Препоръка 4

Да се актуализират системите за финансово управление и контрол на бенефициентите съобразно насоките, указанията и инструкциите на Управляващия орган.

Препоръка 5

Да се изгради, поддържа и надгражда административния капацитет на бенефициентите за управление и контрол на инвестиционни проекти.

Препоръка 6

Да се формулират в техническата спецификация и проектите на договори за управление на проекти от външни консултанти ясни, точни и подробни изисквания към екипа на консултанта и дейностите, които той трябва да предоставя на Възложителя.

Препоръка 7

Да се съкратят сроковете за верификация на исканията за плащане на бенефициентите.

Препоръка 8

Да се предостави възможност за представяне на документи по електронен път на етапите на кандидатстване, одобрение, изпълнение и отчитане на проектите.

Препоръка 9

Да се съхранява, поддържа и надгражда административния капацитет и натрупаното ноу-хау и добри практики на Управляващия орган и Междинното звено

2.4. ПРЕПОРЪКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ГРЕШКИТЕ И НЕРЕДНОСТИТЕ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ОТ БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ

Препоръка 1

На електронната страница на оперативната програма да се актуализира периодично списъкът с най-често допусканията нарушения при провеждане на обществени поръчки и да се публикуват примери за добри практики от проведени обществени поръчки – например при формулиране на минимални изисквания към кандидатите, методики за оценки, технически спецификации и т.н.

Препоръка 2

Да се организират обучения на бенефициентите, на които да се представят добри практики и да се коментират установените нарушения при провеждане на обществени поръчки.

2.5. ПРЕПОРЪКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ГРЕШКИТЕ И НЕРЕДНОСТИТЕ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ И ОТЧИТАНЕ НА ПРОЕКТИТЕ

Препоръка 1

Да се електронизира документацията за настоящи и бъдещи бенефициенти, проектната документация и изпълнението на ДБФП;

Препоръка 2

Да се разработят подробни инструкции за извършване на външен одит по проектите. Да се заложи минимални изисквания за външните одитори и да се формулира ясно обхвата на тяхната работа. Да се заложи изискване външните одитори, чийто автобиографии са приложени към офертата да извършват проверките на място при бенефициентите и да се отчитат с ежедневни времеви отчети (time-sheet), които да се одобряват от ръководителя на екипа за управление на проекта;

Препоръка 3

Всички вътрешни правила и процедури трябва да бъдат част от единен наръчник. Екипът за управление на проекта трябва да се запознае с утвърдените правила и инструкции при сключването на ДБФП;

Препоръка 4

Да се обособи отделен архив за съхраняване на документацията по проекта и да се назначи служител, който да отговаря за архива. Всички документи от архива да се предават и приемат с приемо-предавателни протоколи;

Препоръка 5

В процедурния наръчник на бенефициента да се създаде отделна глава за регистриране, отчитане и докладване на нередности;

Препоръка 6

Да се определи юрист, който да отговаря за своевременното актуализиране на вътрешните правила за провеждане на обществени поръчки;

Препоръка 7

Да се предвиждат периодични специализирани обучения на бенефициентите, на които да се представя актуална информация относно най-често допусканите грешки при управлението и изпълнението на проектите, новите случаи на установени нередности и примери за добри практики;

Препоръка 8

Да се предвижда допълнително възнаграждение за служителите на общините, които участват в екипа по проекта;

Препоръка 9

Ако бенефициентът не разполага с експерти с необходимите квалификации и опит да се предвиждат външни консултанти;

Препоръка 10

Служителите на бенефициента да се запознаят в детайли с изискванията за регистриране, отчитане и докладване на нередности;

Препоръка 11

Преди подписване на конкретния договор от бенефициентите да се прегледат внимателно клаузите от договора и да се изчистят тромавите и недобре формулирани текстове, регламентиращи задълженията на Възложителя и условията за приемане на работата от изпълнителя. Екипът по проекта да следи стриктно за спазване на условията на договорите.;

Препоръка 12

Да се въведат ясни правила за отчитане на работата на екипа по проекта;

Препоръка 13

Да се въведе текущ мониторинг върху изпълнението на договорите и назначаване на експертна комисия за приемане на работата на външните изпълнители. В случаите когато бенефициента не разполага с необходимите експерти, които да оценят качеството на предадената от изпълнителя работа да наема външни експерти;

Препоръка 14

Предварително да се планират всички необходими действия, които трябва да се предприемат във връзка с процедурите по промяна на предназначението на земеделската земя и да се назначат служители, които да отговарят за стартирането и следенето на процедурите;

Препоръка 15

Да се изготвят писмени планове за действие с разписани всички инстанции, където е необходимо да се съгласуват проектите и на кой етап от проектирането какво се съгласува и

къде, списъци на всички необходими за издаване документи и разрешения, кога и в кой момент е необходимо да бъдат издадени, инстанцията, която ги издава, какво е необходимо за издаването им и т.н.;

Препоръка 16

Да се извършва контрол от Възложителя по договора на строителния надзор. Да се изисква в Техническата спецификация минимален брой на лица, занимаващи се с документацията по проектите;

Препоръка 17

Бенефициентът с помощта на консултанта да прегледат инвестиционните проекти преди обявяването на процедурата за строителство за евентуални неточности и/или грешки или наложила се промяна в обхвата. Строителният надзор да спазва стриктно ЗУТ. Да се следи Строителният надзор дали изпълнява задълженията си. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори;

Препоръка 18

Да се осъществява контрол от Възложителя и/или Консултанта върху изпълнението на строително-монтажните работи. Да се изиска в тръжната процедура представянето на точен график за изпълнение. При нарушаване на вътрешните срокове, а не само на крайния да се налагат санкции, предварително заложи в договора;

Препоръка 19

Договорът да предвижда налагане на санкции и/или прекратяване на договора при не осигуряване на необходимите ресурси от изпълнителя;

Препоръка 20

Надлежно и навременно да се съставят документи за времето, начина на установяване, причините и същността на възникналия непредвиден проблем и неговото решение. Да се изготви подробна количествено стойностна сметка с анализни цени за всяко допълнително СМР, включително нужната експертиза от строителния надзор;

Препоръка 21

Да се осъществява текущ мониторинг от Възложителя върху изпълнението на договора за авторски надзор;

Препоръка 22

Да се упражнява контрол от Надзора и Възложителя за спазване на предвидената от проектанта технология. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори;

Препоръка 23

Да се упражнява контрол от Надзора и Възложителя за спазване на проекта, включително и на оферирания материал за изпълнение. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За разглеждания период се прилагат механизми за координация и съгласуване между оперативните програми, особено с Оперативна програма „Регионално развитие” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, за да се съгласуват плановете между двете министерства и програми по въпросите, свързани с подземна и наземна инфраструктура – осветление, ВиК и т.н., за да се оптимизират процесите на подбор, финансиране и реализация на проектите по процедури, които засягат такава инфраструктура. След въвеждането на редица подобрения, направени на базата на отчетените слабости и препоръки от миналите периоди, УО и МЗ имат изграден сериозен капацитет за управление и изпълнение на програмата. Следва да се обмислят възможностите за осигуряване на устойчивост и запазване на изградения административен капацитет и добри практики на УО и МЗ и за структурното обособяване на управлението на програмата и разграничаване от чисто административната работата на министерството.

Чрез разработването и внедряването на модерна система за информация, комуникация, наблюдение и отчетност на проектите, процедурите и приоритетните оси за вземането на управленски решения и осъществяване на мониторинг в допълнение на възможностите, предлагани от ИСУН, значително би се подобрила работата на МЗ и УО. При съчетаването на тази информационна система с развитие на регионалните структури на МОСВ и ангажирането им с конкретни ангажименти в процеса на оценяване и наблюдение на изпълнението на ОПОС, биха се постигнали високи резултати.

Системата от индикатори за изпълнението на ОПОС има нужда от пълен преглед и ясно дефиниране на основни индикатори и критерии за постижения на различните равнища. Отчетена е необходимост индикаторите не само да бъдат съобразени с изпълнението на целите, но и да бъдат формулирани на ясен и разбираем език.

Практиката за извършване на периодичен анализ на текущата усвояемост на средствата по отделните приоритетни оси е от голямо значение за навременно преразпределене на средствата от приоритетните оси с ниска усвояемост към тези с висока усвояемост.

Преди всичко трябва да се отбележат положителните промени в УО и МЗ, най-важните сред които са:

Заклучение 1

Подобряване на административния капацитет на УО и МЗ и запазване на висококвалифицирания и мотивиран екип чрез намалено до минимум е текучеството на персонала в разглеждания период и провеждането на редица специализирани обучения и обмяна на опит с водещи управляващи органи на страните-членки.

Заклучение 2

На лице са данни за актуализиране, подобряване и опростяване на системите за управление и контрол и Процедурния наръчник на УО и МЗ.

Заклучение 3

Значително увеличаване на процента на контракутуваните средства и на тяхната усвояемост по програмата в сравнение с периода 2007 – 2010 г.

Заклучение 4

На лице е подобряване на комуникацията с бенефициентите и провеждане на значителен брой консултации с бенефициентите, имащи за цел подобряване на качеството на разработваните проектни предложения и улесняване на бенефициентите в процеса на тяхната подготовка, финализиране и подаване.

Заклучение 5

От голямо значение са повишения брой специализирани обучения за бенефициентите от Управляващия орган и Междинното звено.

Заклучение 6

За преодоляването на повтарящи се грешки от бенефициентите се публикува информация на електронната страница на програмата за най-често допусканите грешки от бенефициентите при изпълнението и управлението на проектите, включително при провеждане на обществените поръчки

Заклучение 7

Отчетено е подобряване на ефективността на контролните системи на Управляващия орган и Междинното звено при проверките на заявените за верифициране разходи от бенефициентите.

Заклучение 8

Съкращават се сроковете за извършване на верификации от Междинното звено и възстановяването на средствата на бенефициентите.

Заклучение 9

Отбелязва се ефективно използване на техническата помощ по програмата за 2011 г.

Заклучение 10

Значително са подобрени мерките за популяризиране на дейностите по програмата и постигнатите резултати.