



**Доклад
за
Текуща оценка
на
изпълнението на
Оперативна програма „Околна среда“
за периода: 01.01.2012 – 31.12.2012
година**

(Договор № ДЗО-166/24.07.2012)

Февруари, 2013 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

Вариант 2: Април 2013



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
НЕМ	Национална екологична мрежа
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
РДВ	Рамкова директива за водите
РМС	Решение на Министерски съвет
СО	Сертифициращ орган
СФ	Структурни фондове
УО	Управляващ орган
ФУК	Финансово управление и контрол

ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът за Текущата оценка на ОПОС и на комуникационния план на ОПОС за 2012 година е изготвен от Консултанта – ДЗЗД Обединение „ЕВРОПЕЙСКИ АНАЛИЗИ И ОЦЕНКИ“, съставено от Консултантска група София ЕООД, Комуналкредит пбблик консултинг и Юропеан дивелопмънт 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 януари ноември 2012 – февруари 2013 година от ключови и неключови експерти и специалисти на Обединението.

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 документиране на информация:

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

За изготвяне на настоящия доклад бяха анализирани значителен брой документи с информативен, програмен, констативен, аналитичен, оценъчен и друг характер. Бяха проведени интервюта и анкети по предварително одобрени въпросници на базата на извадка от процедурите и ДБФП. На тази база бяха 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. ОБЩИ ИЗВОДИ ЗА ПОСТИГНАТИ РЕЗУЛТАТИ ПО ОПОС – ЗА 2012

Чрез изпълнение на дейности, насочени към опазване и подобряване състоянието на водите, подобряване управлението на отпадъците и защитата на почвите, опазване на биоразнообразието и защита на природата, ОП „Околна среда“ съдейства за подобряване условията и качеството на живот на населението в страната. По ОПОС са приключени 122 проекта, от които 15 инвестиционни проекта, в рамките на които са пуснати в експлоатация 21 инвестиционни обекта (20 по ос 1 и 1 по ос 2). Постигнатите резултати до голяма степен се дължат на въведения нов подход за подбор на проекти и преминаването към процедура на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Този подход позволява активен диалог и консултации с общините за засилване на проектната им готовност и осигуряване на високо качество на проектните предложения.

В резултат от извършените инвестиции по ос 1 на ОПОС за подобряване на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води, са изградени 3 нови Пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ) – в гр. Сопот, гр. Троян и гр. Хисаря, 12 бр. колектора, 4 бр. помпени станции и 4 бр. тласкатели. Изградена и реконструирана е 124,3 км водопроводна мрежа и 151 км канализационна мрежа, към която са присъединени или ще се ползват 195 355 е.ж. Обновената ВиК мрежа съдейства за подобряване на качеството на питейната вода и намаляване на загубите на питейна вода.

С пускането в експлоатация на регионалната система за управление на отпадъците в регион Ботевград, в следващите 30 години ще бъдат спестени над 188 хиляди тона емисии въглероден диоксид.

В сектор „Биоразнообразие“ се подкрепят дейности за подобряване на жизнената среда за растителните и животински видове в районите с инвестиции (възстановяване на местообитания и

популации). Разработват се планове за управление на защитени територии и защитени зони от мрежата НАТУРА 2000. В процес на изпълнение е най-големият проект за картиране на зоните в рамките на Натура 2000. Изградени и реконструирани са 34 км. екопътеки и 15 бр. мостови съоръжения по маршрути.

Отчита се и постигнатият напредък по отношение на изпълнение на поетите ангажименти във връзка с европейското законодателство за изграждане на необходимата ВиК инфраструктура в малките населени места, посредством обявената през ноември 2011 г. процедура за „Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води в агломерации между 2 000 и 10 000 екв.ж”.

Съществен напредък в процеса на осъществяване на реформата във водния сектор и постигане на интегрирано управление на водите е стартираният на 21 юли 2012 г. проект¹ по линия на ОПОС с бенефициент МРРБ с общ размер на БФП 8,6 млн. евро.

Проведените информационни дни, семинари, конференции и кампании за популяризиране на програмата значително повишават осведомеността на широката общественост за финансираните дейности и напредъка по програмата.

¹ „Стратегическо планиране и укрепване на капацитета на структурите, ангажирани в процеса на реформиране на ВиК сектора, за осигуряване устойчиво управление на ВиК инфраструктурата”

1.1. ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

1.1.1. Изводи и заключения на ОП "Околна среда 2007-2013" за периода 01.01.2012 – 31.12.2012 година

Изпълнението на ОПОС през 2012 година е съобразена с националното и европейското законодателство и стратегическите документи. 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 и подобряване на качеството на проектните предложения, 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 31.12.2012 г. са в размер на 626 млн. лева или 17,77 % 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.

Следва да се отбележи, че през 2012 г. е постигнат съществен напредък в усвояването на средствата по програмата в сравнение с предходните години. Само през 2012 г. са изплатени близо 240 млн. лв. – повече от всяка една от досегашните години или 66 % повече спрямо 2011 г. Договарянето по програмата също бележи висок ръст през 2012 г. като през тази година са договорени 2,5 пъти повече средства спрямо периода до края на 2011 г. Към края на 2011 г. договорените средства са близо 1,875 млрд. лв. (53,23 % от бюджета по програмата), като към 31.12.2012 г., вече се изпълняват договори на стойност 4,910 млрд. лв. (139,42 % от бюджета на програмата).

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 2011 г.;
- Значително увеличаване на усвояемостта на средствата по програмата в сравнение с 2011 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;
- Извършване на промяна в оперативната програма с оглед осигуряване на възможност за изпълнение на важни политики, свързани с чистотата на въздуха и превенция на риска от наводнения и горски пожари, както и оптимизиране на усвояването на средства по оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.”;
- Извършване на промяна в *Стратегическия план за техническа помощ по ОПОС за периода 2007-2013 г.*, която включва добавяне на мерки за засилване на капацитета на институциите, отговорни за прилагане на политиката по околна среда, както и промяна на индикативния план за усвояване на средствата по приоритетна ос 4 на ОПОС;
- Стартирано е разработването на оперативна програма в сектор „Околна среда” за периода 2014-2020 г.;
- 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 на планове 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.

Като цяло системата за индикатори по програмата е обективна и реално отразява напредъка по програмата, но би могло да бъде подобрена и усъвършенствана в контекста на управлението на водите и отпадъците като интегрирани системи и свързаните с този подход поставяни цели и подцели и индикаторите за измерването им.

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 следва да допълни индикаторите за изпълнение по ос 3 с оглед обхващане и отчитане на спецификата и разнообразието от проекти по тази приоритетна ос и да разработи индикатори за оценка по приоритетна ос 4 на програмата. Подобни индикатори по ос 4 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.

Индикаторите по ос 3 могат да бъдат допълнени със следните примерни индикатори: „Брой километри на новоизградени или реконструирани екопътеки“, „Брой километри на туристически маршрути с подновени маркировки“, „Брой реконструирани мостови съоръжения по туристически маршрути“, „Брой възстановени местообитания на животински видове“, „Брой възстановени местообитания на растителни видове“, „Брой възстановени популации на животински видове“, „Брой възстановени популации на растителни видове“, „Брой изградени/реновирани туристически центрове“ и др.

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 към тези с висока усвояемост.

1.1.2. 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 подделите, за да могат да оценяват в пълна степен напредъка по изпълнение на приоритета.

1.1.3. 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.

1.1.4. 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 заложат 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 приемно-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 офериранияте материали за изпълнение. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори.

1.1.5. 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.

1.1.6. 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 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.

1.1.7. 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 следва да допълни индикаторите за изпълнение по ос 3 с оглед обхващане и отчитане на спецификата и разнообразието от проекти по тази приоритетна ос и да разработи индикатори за оценка по приоритетна ос 4 на програмата. Подобни индикатори по ос 4 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.

Индикаторите по ос 3 могат да бъдат допълнени със следните примерни индикатори: „Брой километри на новоизградени или реконструирани екопътеки“, „Брой километри на туристически маршрути с подновени маркировки“, „Брой реконструирани мостови съоръжения по туристически маршрути“, „Брой възстановени местообитания на животински видове“, „Брой възстановени местообитания на растителни видове“, „Брой възстановени популации на животински видове“, „Брой възстановени популации на растителни видове“, „Брой изградени/реновирани туристически центрове“ и др.

1.1.8. 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.

Наред с това Комуникационният план следва да постави ясни акценти на политиката и действията на Министерството на околната среда и водите в областта на сектор „Води” и сектора „Отпадъци” в контекста на приоритетите и мерките, които са залегнали в ОПОС 2007-2013 година и в перспективата на промените и актуализираните приоритети за следващия програмен период.

Комуникационният план също така 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;
- възможностите и механизмите за съфинансиране;
- значимите аспекти на хоризонталните политики на Общността, които касаят ОПОС.

2. НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ И НЕРЕДНОСТИ ОТ БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ

Най-често допусканите грешки и нередности от бенефициентите при изпълнението и отчитането на проектите са следните:

- Не се актуализират своевременно вътрешните правила за провеждане на обществени поръчки;
- Разходите за допълнителни възнаграждения на служителите на бенефициента, ангажирани с управлението на проекта, не са доказани;
- Не се изпращат декларации за нередности и липса на фирми, подаващи невярна информация в регламентирания срок или въобще не се изпращат. Не се попълва регистъра за нередности при наличие на нередност;
- Не се спазват процедурите за съхранение на документи по ОПОС. Не се поддържа оперативен архив по проекта по време на изпълнението му. Не се съставят регистри на документацията, която подлежи на съхранение от общината;
- Недостатъчна обосновка при реализация на средствата за непредвидени разходи;
- Смяна на технологията за изпълнение;
- Не се спазват утвърдените процедури във връзка с верификации, обработка на искания за средства, провеждане на проверки на място. Не се извършват проверки на място. Не се попълват доклади от проверки на място и контролни листа към тях. Не се попълват контролни листа към фактурите и документи с еквивалентна доказателствена стойност и доклади за верификация;
- Не се назначава със заповед на кмета на общината служител, отговорен за нередностите. Не се информират служителите на общината за лицето, назначено да отговаря за нередности;
- Не се спазват указанията на УО за докладване: месечни, годишни, окончателни доклади и доклади към искане за средства. Не се попълва или се попълва само фиктивно частта, отнасяща се до изпълнението на проекта и хронологията на дейностите. Не се попълват коректно образците към искане за средства;
- Не се спазва първоначалния график за строителство и забавяне в строителството;
- Не се съгласуват своевременно изготвените проекти с експлоатационните предприятия и контролни органи. Когато се съгласуват и е необходимо да се отстранят забележки или направят допълнения, то обикновено сроковете с проектантите вече са изтекли;
- Неспазване на клаузите в договорите с изпълнителите по отношение на стартиране на изпълнението, начин на предаване на работата, начин на приемане на работата;
- Неспазване на схемата за плащане, заложената в договорите с изпълнителите, издаване на фактури извън срока на договорите, разплащане с голямо закъснение;
- Замяна на материали;
- Не се изпълнява стриктен авторски надзор;

- Не се стартират своевременно процедурите за промяна на предназначение на земеделска земя, което довежда до цялостно забавяне в процеса на съгласуването на проектите и невъзможност да бъде издадено разрешение за строеж;
- Не са съставят своевременно протоколите и актовете по Наредба No 3/31.07.2003г., отразяващи извършеното строителство;
- Извършване на съществени изменения по смисъла на чл.154, ал.2 от ЗУТ при изпълнението на проекта без одобрени за това проекти във фаза преработка и без издадена заповед към разрешението за строеж;
- На обекта строителят не разполага с предварително обявената техника и персонал.

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

С оглед намаляване на грешките и нередностите при провеждането на обществените поръчки от бенефициентите трябва да се направи следното:

- На електронната страница на оперативната програма да се поддържа и периодически актуализира списък с най-често допусканите нарушения при провеждане на обществени поръчки и 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:

С оглед намаляване на грешките и нередностите при изпълнение и отчитане на проектите от бенефициентите трябва да се направи следното:

- 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 договора за безвъзмездна финансова помощ;
- 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 обучения на служителите на общината и допълнително възнаграждение за екипа по проекта. Ако бенефициентът не разполага с експерти с необходимите квалификации и опит да се наемат външни консултанти;
- Служителите на бенефициента да се запознаят в детайли с изискванията за регистриране, отчитане и докладване на нередности;
- Преди подписване на конкретния договор да се прегледа внимателно текста и да се изчистят тромавите и неработещи схеми на стартиране и приемане на работата и да се 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;
- 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 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;
- 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 заложен 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 оферираните материали за изпълнение. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори.

Трудности и проблеми при изпълнението на ДБФП

Основните причини за възникването на проблеми и трудности при изпълнението на финансираните проекти са:

- Липса на достатъчен административен капацитет и опит на бенефициентите в управлението, контрола и отчитането на големи инвестиционни проекти;
- Неактуални или некачествени предпроектни проучвания;
- Неспазване на вътрешните процедури и системите за финансово управление и контрол на бенефициентите;
- Неактуални вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки на бенефициентите;
- Незаинтересованост от страна на бенефициента и липса на желание за задълбочено запознаване със задълженията и отговорностите им, произтичащи от ДБФП;
- Непознаване на договорите с изпълнителите. Неотчитане на важността на включените клаузи по отношение на приемането на работата и заплащането. При сключването на договори се копират текстове от едни на други договори, без да се отчита спецификата на конкретната дейност, за която са сключени;
- Докладите за отчитане и резултатите от извършената работа на изпълнителите по договори се преглежда формално от Възложителя;
- Липса на клаузи в договорите за защита на интереса на Възложителя при некачествено изпълнение на задълженията на изпълнителите;
- Липса на ефективна и навременна комуникация между бенефициентите и Управляващия орган/Междинното звено;
- Липса на оборотни средства, въпреки декларирането на етап проектно предложение, че са осигурени необходимите финансови средства за разплащане до възстановяването им от ОПОС;
- Налагането на финансови корекции по договори с изпълнители за нарушения по обществени поръчки, за които бенефициентът е получил предварително становище от Междинното звено, че проведената обществена поръчка е законосъобразна;
- Недооценяване на важността на добре изготвеното техническо задание и техническа спецификация по отношение на качеството, обхвата и пълнотата на бъдещия инвестиционен проект;
- Недостатъчен персонал и небрежно отношение от страна на строителния надзор. Липса на контрол на Възложителя върху изпълнението на договора за строителен надзор;
- Работните проекти не са достатъчно прецизни и не отразяват действителността на строителната площадка. Проектите са стари, периодът от проектиране до начало на строителство е около две години, през което време част от линейната инфраструктура е подменена или изградена от "В и К" или частни инвеститори;
- Графиците в тръжното предложение се представят съвсем ориентировъчно и не отразяват действителните намерения за етапите на строителство. Често срокът е нереалистичен и е даден от изпълнителя, с цел да спечели търга. Изпълнителят не разполага с обявените кадри, техника и други ресурси;
- Подмяна на ключови експерти и включване на експерти, които не разполагат с изисквания опит и компетенции в нарушение на сключения договор;
- В предложението на строителя се описва цялата налична техника и персонал, а при реализирането на строителството участва само част от нея;
- Недобро планиране и организация и липса на оборотни средства и ресурси на строителя;
- Участие на един строител в изграждането едновременно на няколко инвестиционни обекти, за които не разполага с необходимия капацитет;
- Авторът на проекта не се уведомява за настъпили промени, а строителят сам взима решенията. По-лесно, по-бързо, по-евтино изпълнение, често пъти става за сметка на качеството и слаб контрол от страна на надзора върху изпълнените строително-монтажни работи;
- По-лесно изпълнение от страна на строителя и неспазване на първоначалния проект.

Препоръки за преодоляването им

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;
- 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.

2.1. ТРУДНОСТИ И ГРЕШКИ НА БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ

Най-често срещани грешки при подготовката на проектните предложения

Най-често срещаните грешки при подготовката на проектните предложения от бенефициентите са следните:

- Реалните жители не се определят на база на официални справочници/източници на информация;
- Не се вземат предвид приходящите жители;
- Неправилно определяне на еквивалент жителите;
- Не се прилагат данни за експлоатацията на съществуващата ПСОВ;
- Не се прилагат количествени индикатори за доказване на необходимостта от подмяна на водопроводните клонове;
- Проектирането на ПСОВ при съществуваща мрежа се прави на база на нормативни стойности, без да се отчитат реални измервания;
- Липсва програма за управление на утайките;
- В прединвестиционното проучване не се събират данни за количеството и състава на промишлените отпадъчни води;
- Пропуски при подготовката на прединвестиционното проучване (ПИП);
- Предлагат се излишно усложнени схеми на ПСОВ с много ненужни съоръжения и висока степен на автоматизация;
- Значително завишаване на стойността на строителните работи;
- При рехабилитация на водопроводни участъци не се спазва стриктно условието те да са само по трасето на изграждаща се или реконструираща се канализационна мрежа и не се предоставя аргументация, ако не са;
- Незадоволително качество на работата на строителния надзор, изготвящ оценките за съответствие на инвестиционния проект, въз основа на които се издава разрешение за строеж;
- Липса на разбивка на инвестиционните разходи;

- Неясно или неправилно формулирани организация и управление на проекта;
- Неприемливо качество на разработените анализ "Разходи-ползи" (АРП);
- Използване на различни данни в различните документи от проектното предложение - ПИП, бюджетните формуляри и АРП (текстова част и финансов модел);
- Използване на неофициални данни, вместо данни на НСИ и ЕВРОСТАТ при изготвяне на АРП.

Причини за допусканите грешки от бенефициентите

Основните причини за допусканите грешки от бенефициентите са следните:

- Некоректни задания на възложителя, в който е посочен брой на населението;
- Непознаване на изискванията за подготовка на проекти по ос 1 на ОПОС;
- Не се проучват наличните данни от Националния статистически институт (НСИ);
- Използване на стари неактуални проекти;
- В повечето случаи туристите и временно пребиваващите не се водят на официален отчет;
- Липса на задълбочено проучване, непознаване на основни положения и изисквания при изготвяне на проекти за В и К инфраструктурата от страна на консултант/проектант;
- Непознаване на основни положения и изисквания при изготвяне на проекти за ВиК инфраструктурата и нормативната уредба от страна на Консултант/ Проектант;
- Липса на задълбочено проучване;
- Трудности при събиране на необходимата информация;
- Липса на проучвания на съществуващите водопроводни и канализационни мрежи;
- Лошо дефинирана задача в техническото задание, в които е визирана само пречиствателната станция, без да се изисква обследване на състоянието на мрежата. Не се взема предвид, че при отчитане на инфилтрацията е възможно да се наложи промяна на проектните параметри на ПСОВ;
- Липса на разбиране на важността на изходните данни за проектиране;
- Недостатъчно добре изготвено техническо задание и документация за провеждане на процедура за избор на консултант/проектант. Неясно или непълно заложи задачи в техническото задание. Залагане на критерий за избор "най-ниска цена" и общо формулирани минимални изисквания към участниците, които не гарантират техния опит и качество на работата. Липса на опит и достатъчно компетентност на консултант/проектант. Липса на или недостатъчен контрол от страна на Възложителя при изпълнение и приемане работата на изпълнителя;
- Непознаване на приложимата методология за изготвяне на АРП за проекти по ос 1 на ОПОС. Манипулиране на резултатите. Невалидни входни данни;
- Липса на координация между проектант, консултант отговорен за АРП и изготвящия бюджета на проекта.

Препоръки за минимизиране на грешките на бенефициентите

Препоръките за минимизиране на грешките на бенефициентите при подготовката на проектните предложения са следните:

- 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 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 консултант, а не да се избира консултант на база най-ниска цена;
- Възложителят да оказва съдействие на консултант/проектант при проучването и събирането на информация за промишлеността в населеното място;
- Възложителят да предоставя навреме цялата налична информация 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;
- Бенефициентът 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 на ОПОС;

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ПО ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН

Текущата оценка на Комуникационния план на ОПОС показва, че за периода 01.01.2012 г. – 31.12.2012 г. комуникационните мерки са насочени главно към предоставянето на информация за напредъка програмата, финансираните дейности, финализираните строителни обекти, размера на предоставените и изплатени средства и т.н..

Анкетираните участници в събитията на КП, които са сравнително добре информирани за ОПОС, посочват в свободен текст много конкретни и практични теми, по които имат нужда от допълнителна информация:

- допустими промени във финансовото управление и отчитане пред МЗ и УО на ОПОС;
- избягване на често допускани грешки при управлението на проекти;
- присъствие на експерти, отговорни за изпълнение на проектите на следващите информационни събития;
- семинари с повече информация за цялостната реализация на договорите;
- предизвикателства при управлението на строително-монтажните работи;
- предварителна информация за финансиращите програми и проекти по региони за всички бенефициенти.

3.1. ОБОБЩЕНИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНО СОЦИОЛОГИЧЕСКО ПРОУЧВАНЕ

За целите на оценката на ефективността и постигнатите резултати от Комуникационния план за популяризиране и повишаване на информираността на широката общественост за целите и реализираните дейности по програмата обединение «Европейски анализи и оценки» е извършило национално социологическо проучване. Целта на социологическото проучване е да изследва степента на информираност на населението по теми, свързани с ОПОС, въздействието, нагласите и предпочитаните комуникационни канали и инструменти. Изследването е представително за пълнолетното население на страната и е реализирана квотна извадка от 1006 лица чрез интервюта по метода лице-в-лице. Извършен е контрол на анкетирането и логически оглед на попълнените анкетни карти. Социологическото проучване има за цел да изследва степента на информираност на широката общественост в резултат на предприетите мерки за информация и публичност към края на 2012 г.

Резултатите от проучването бяха включени в доклада за текущата оценка за 2011 година, тъй като може да се приеме с известна условност и относителност, че основните наблюдения и изводи са валидни за периода след междинната оценка, обхванала 2007-2010 година, макар че в много по-голяма степен са валидни за 2012 година.

Понастоящем консултантът изготвя докладът от второ национално представително социологическо проучване, като резултатите от него ще бъдат представени в отделен доклад и могат да се използват за актуализиране на изводите и препоръките, съдържащи се в настоящия доклад.

3.2. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ ЗА КОНКРЕТНИ МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИЯ КОМУНИКАЦИОНЕН ПЛАН

В резултат на проведеното национално социологическо проучване могат да бъдат направени следните заключения и препоръки за подобряване на действащия Коммуникационен план:

⇒ В най-общ план екологичната проблематика привлича интереса на обществеността, като ясно се обособяват подгрупи по степента на тяхната заинтересованост, които са представени в първата част с техните качествени и количествени характеристики. Визията на широката общественост за основните екологични проблеми на национално и на местно ниво е свързана на първо място с отпадъците, а също така с водите и общото замърсяване на околната среда и природата.

⇒ В този смисъл първите два приоритета на програмата – отпадъци и води - напълно съвпадат с обществената визия за основните екологични проблеми на национално и местно ниво. Според общественото мнение обаче въздухът и почвите са по-сериозен екологичен проблем от биоразнообразието. Независимо дали тази представа съответства или не съответства на реалното положение, в двата случая следва 1) по-активно да се запознава обществеността с проблемите на биоразнообразието, евентуално връзката с климата, и 2) да се вземат предвид тези обществени приоритети – въздух и почви - при промяна на настоящите мерки на програмата и следващия планов период. Следва специално да отбележим, че реструктурирането на част от средствата към мерки за подновяване на мобилния парк на градския транспорт в големите градове с най-замърсен въздух с цел подобряване на ситуацията, е стъпка в правилната посока, която следва да се популяризира максимално.

⇒ Фондовете на ЕС като цяло вече са разпознаваем инструмент за финансова подкрепа на развитието в различни сфери. На ниво конкретни фондове най-разпознаваеми и запомнени са ЕЗФРСР и ЕФРР. Въпреки трудностите с вербализирането на имената на различни европейски фондове, може да се каже също, че респондентите имат доста вярна представа за това от кои европейски фондове се финансират дейности за опазване на околната среда, като включват и ЕЗФРСР. Разпознаването на ЕФРР като инструмент за финансиране на дейности, свързани с опазването на околната среда, само по себе може да се определи като успех, с оглед на факта, че името му не подсказва такава насоченост. Кохезионният фонд е както по-слабо известен, така и по-трудно разпознаваем като източник на финансови средства за опазване на околната среда.

⇒ ОП „Околна среда“ е сред трите най-известни за обществеността оперативни програми, което се очертава като

г. Може да се каже, че има малко нарастване на тази съвкупност през 2012 г, но като цяло от тук нататък разширяването на съвкупността ще бъде много бавен процес, предвид идентифицираните количествени граници на обществените групи, интересуващи се от околна среда. Реално усилията следва да се насочат към задълбочаване и разнообразяване на информацията към идентифицираните и описани по-горе подгрупи, а не към увеличаване делът на хората, чули за ОПОС или някой европейски фонд.

⇒ Програмата е започнала да се разпознава като оперативната програма, която в най-голяма степен подкрепя дейности за опазване на околната среда чрез предоставянето на европейски средства.

⇒ Информираността за ОПОС не остава само на общо ниво на разпознаваемост. Регистрират се значителен брой респонденти, които имат по-конкретни познания относно източници на финансиране, бенефициенти, подпомогнати проекти.

⇒ Налице са по-скоро оптимистични очаквания за успешното прилагане и въздействие на ОПОС, което предполага по-скоро увереност в цялостния процес на предоставяне на финансова помощ от ЕС.

⇒ В предстоящия период е необходимо да се засилят и интензифицират дейностите по информиране на широката общественост, префокусирани към идентифицираните подгрупи, тъй като значителен дял респонденти оценяват като по-скоро недостатъчна информацията за програмата, с която разполагат в момента съобразно техните потребности и интереси; дават средна оценка по шестобалната система както на собствената си информираност за програмата, така и за проведените дейности за

информирани на обществеността относно различните аспекти на прилагането на ОПОС – цели, източници на финансиране, обяви за проекти, осъществени проекти и др.

⇒ По-голям интерес предизвикват темите води и отпадъци (ос 1 и ос 2 на Програмата), по-слабо биоразнообразието. Този факт обаче се дължи не толкова на подценяване на проблемите, свързани с биоразнообразието, колкото на обстоятелството, че това е компонент на околната среда, който не присъства в ежедневието на хората, за разлика от многото отпадъци, лошата и/или липсваща вода и мръсния въздух, и по този начин проблемите на биоразнообразието остават видими за малка група специалисти и хора със специализирани познания. В този смисъл неговото приоритизиране в рамките на този програмен период по никакъв начин не може да се поставя под съмнение въз основа на обществената представа. Изводът, който се налага, е че са необходими повече усилия за структуриране на информационния и комуникационния процес.

⇒ Най-често посочваните желани акценти на съдържанието на информацията са насочени към резултатите от програмата – конкретни проекти в близост до различните населени места, успешно реализирани проекти като цяло, усвоени средства. Даваните от самите респонденти препоръки в свободна форма относно информирането по Програмата са свързани с увеличаване като цяло на подаваната информация и прозрачността при прилагането.

⇒ Най-използвани, най-ефективни до момента и най-предпочитани комуникационни канали за информация относно ОПОС са националните електронни медии (радио и телевизия). Това се отнася както за целевата група като цяло, така и за дефинираните подгрупи, чието целенасочено информиране се очертава като важно за цялостния успех на КП. Може да направи изводът че 1) индикаторите за оценка на прилагането на КП, свързани с брой клипове/излъчвания в радио/ТВ са подбрани в съответствие с нагласите на аудиторията и 2) използването на този комуникационен канал е ефективно и трябва да продължи. С оглед на изложеното в горната точка, при разработване съдържанието на предаваната информация в клипове/излъчвания, може да се постави по-голям акцент върху вече одобрените и в процес на прилагане проекти, отколкото програмата по принцип като цяло.

⇒ Интернет като цяло е третият най-често посочван комуникационен канал, предпочитан източник на информация от страна на цялата съвкупност и много предпочитан източник, посочван от целевите подгрупи. Уместно е да се насърчава активизирането на присъствието на информация за ОПОС в интернет не само по линия на интернет страниците на ОПОС и МОСВ, но и в интернет изданията на различни медии, общи и специализирани информационни сайтове и др.

⇒ Особено при по-тясната целева подгрупа ясно се очертава желание за информиране чрез брошури и листовки, което до момента не е било удовлетворено. Уместно да се разгледа възможността за отпечатване на определен брой брошури, предоставящи информация по темите, за които е посочен интерес – обективно брошурите са много подходяща форма за информиране за конкретни проекти и усвоени средства. Следва обаче внимателно да се прецизира техният брой и начин на отпечатване (напр. на рециклирана хартия) с оглед съхраняване на екологичния дух и избягване на обратен, негативен ефект сред хора, които категорично се определят като интересувачи се от състоянието и опазването на околната среда.

3.3. ПРЕПОРЪКИ ЗА КОМУНИКАЦИОННИЯ ПЛАН ЗА СЛЕДВАЩИЯ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД

Препоръка:

През оставащия период на реализация на ОПОС 2007-2013 година и на реализацията на Комуникационния план на ОПОС е препоръчително да се помисли за по-голяма диверсификация на целевите групи, посланията и каналите за информация. Необходимо е по-ясно обвързване на целите и приоритетите на МОСВ в контекста на изпълнението на ОПОС и в перспективата на актуализираните приоритети, цели и индикатори за измерване, които залягат в плановете на следващия програмен период на оперативната програма и МОСВ. Това специално е необходимо за секторите „Води” и „Отпадъци”, но в голяма степен важи и за опазване и възстановяване на биоразнообразието. Това ще допринесе за осъществяването на плавен преход между сегашния и следващия програмен период.

Препоръка:

Особено е необходимо, целите и индикаторите да бъдат представени в посланията до широката, а също и за част от специализираните публики на достатъчно ясен, разбираем и общодостъпен език, без да се

налага да се дават много подробности и без да се налага да се обясняват допълнително. С такъв подход ще се допринесе за създаването на по-активно подкрепяща среда за изпълнението на програмата, ще се осигури обществена подкрепа и създадат по-добри предпоставка за реализацията на хоризонталните принципи на Общността при осъществяване на програмата в България. Наред с това ще се намалят възможностите и поводите за погрешни тълкувания и ще се избегне подхранването на погрешни стимули при формулирането, кандидатстването и изпълнението на проектите.

Препоръка:

Необходимо е да се планират и осъществят кампании, които да подпомогнат осъществяването на плавен преход от сегашните приоритети в секторите „Води” и „Отпадъци” на ОПОС към преминаването към интегрирано управление на водите на басейнов принцип и интегрирано управление на отпадъците за осигуряване на здравословна и благоприятна среда за населението и за по-пестеливо и ефективно ползване на водните ресурси и използването на ресурсите от рециклирането на отпадъците и постигането на „рециклиращо общество”. Това изисква и по-амбициозни цели при планирането и изпълнението на информационните и комуникационни дейности, за да разбират и подкрепят гражданите насочването на огромни ресурси в тези направления, а и за да участват активно в постигането на целите, които нашето общество, МОСВ си поставят и които залягат в ОПОС.

Препоръка:

В Комуникационния план за следващия програмен период трябва да се обърне специално внимание на бенефициентите относно добрите практики за управление на проекти, спазването на изискванията на националното и европейското законодателство при изпълнението на проектите, специфичните указания и насоки на Управляващия орган, подготовката на качествени проектни предложения. Това може да бъде постигнато с организиране на семинари, пресконференции, медийни събития, презентации и др. и би способствало за ограничаване на допусканите грешки и пропуски от бенефициентите при управлението и изпълнението на сключените договори по ОПОС.

4. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

4.1. ПРЕПОРЪКИ НА НИВО ПРИОРИТЕТНИТЕ ОСИ

Препоръка 1

Относно приоритетни ос 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.

4.2. 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 минимални изисквания по отношение на опита и капацитета на изпълнителя, гарантиращи качествено изпълнение на договора. В методиката за оценка техническата оферта на кандидата да има значителен превес над ценовата оферта.

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.

4.3. 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

4.4. 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 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.

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.

4.5. 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 заложат 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 прямо-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 оферираните материали за изпълнение. Да се отчитат рестрикциите на ЗОП по отношение промяна на вече сключените договори.

5. 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 преразпределяне 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 текучество на персонала в разглеждания период и провеждането на редица специализирани обучения и обмяна на опит с водещи управляващи органи на страните-членки.

Заклучение 2

Налице 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 контракуваните средства и на тяхната усвояемост по програмата в сравнение с периода 2007 – 2011 г.

Заклучение 4

Налице 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 2012г.

Заклучение 10

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