

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
"ОКОЛНА СРЕДА 2007 - 2013 г."
<http://opra.ozona.gov.bg/opraenab.bg/>



Решения за
по-добър живот



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ
Известен още със слоганото "Бъдеще



НАЦИОНАЛНА
СТРАТЕГИЧЕСКА
РЕФЕРЕНТНА РАМКА
2007 - 2013



Резюме на Доклада за Междинна Оценка на изпълнението на Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2007 година - 2010 година

(Договор № ДЗО-166/24.07.2012)

2012

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)



СЪКРАЩЕНИЯ

БФП	Безвъзмездна финансова помощ
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
КП	Комуникационен план
КФ	Кохезионен фонд
МЗ	Междинно звено
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МС	Министерски Съвет
МФ	Министерство на финансите
НПО	Неправителствена организация
НС	Народно събрание
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОПОС	Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.”
СФ	Структурни фондове
УО	Управляващ орган

ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът за Междинната оценка на ОПОС е изготвен от Консултанта – ДЗЗД Обединение „ЕВРОПЕЙСКИ АНАЛИЗИ И ОЦЕНКИ”, съставено от Консултантска група София ЕООД, Комуналкредит публичен 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 август-октомври 2012 година от екип от следните ключови и неключови експерти и специалисти:

Списък на експерти и специалисти по Проекта		
Александър Линке	Галя 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:

- Методи за набиране и документиране на информация: Документална проверка, структурирани интервюта, финансов анализ;
- 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 анализа, изводите и препоръките. Настоящото резюме съдържа основните наблюдения, изводи и препоръки в обобщен вид:

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

ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИ 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 да разработи индикатори за оценка по приоритетна ос 4.

С цел преодоляването 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 31.12.2010 г. са в размер на 124,3 млн. евро или едва 7 % 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 е липсата на утвърдена методология и законодателна основа за налагане на финансови корекции при установяване на нередности.

Изводи и заключения по изпълнението на ОПОС 2007-2010 година:

Преди всичко трябва да се отбележат положителните промени, 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 към края на отчетния период;
 - Проведени са редица специализирани обучения и обмяна на опит с водещи управляващи органи на страните-членки;
 - Изграждане и обезпечаване на технически звена (включващи експерти с различен опит и квалификация – инженери, финансисти, специалисти в областта на опазване на околната среда и биоразнообразието и други).
- Актуализиране, подобряване и опростяване на системите за управление и контрол и Процедурния наръчник на УО и МЗ;
- Подобряване на комуникацията с бенефициентите и разработване на насоки и инструкции към бенефициентите за ефективно изпълнение и управление на проектите;
- Ефективно използване на техническата помощ по програмата;
- Значително са подобрени мерките за популяризиране на дейностите по програмата и постигнатите резултати;

- Разработване на нов подход за избор на проекти по приоритетна ос 1, 2 и 3 на ОПОС (директно предоставяне на БФП), който значително подобрява качеството на получаваните проектни предложения.

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 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.

Управителният орган и Междинното звено имат изграден сериозен капацитет за управление и изпълнение на програмата, след редица подобрения, които са направени, след като са 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 се 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 е специално необходим за приоритетна ос 3, като се въведат индикатори и за приоритетна ос 4. Индикаторите е добре да бъдат формулирани на език, разбираем и за широката публика, за да се популяризира 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, да извърши преразпределение на средствата от приоритетните оси с ниска усвояемост към тези с висока усвояемост, ако не могат да се приоритизират нискорискови крупни проекти, които са относително лесни за реализиране в кратки срокове.

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: „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, 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, обвържат с подцелите, за да могат да оценяват в пълна степен напредъка по изпълнение на приоритета.

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.

Препоръки за изпълнението на процедурите и проектите по приоритетните оси:

- Да се електронизира документацията и комуникацията с настоящи и бъдещи бенефициенти, включително и проектната документация и изпълнението на ДБФП по процедурите;
- Всички вътрешни правила и процедури да се интегрират в единен наръчник. Екипът за управление на проекта трябва да се запознае с утвърдените правила и инструкции при сключването на ДБФП;

- В процедурния наръчник на бенефициента да се създаде отделна глава за регистриране, отчитане и докладване на нередности;
- Да се предвиждат обучения на служителите на бенефициентите;
- Да продължават 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.
- УО да разработи и приложение към единния наръчник за управление и изпълнение на проекти от бенефициентите с приложения за специфични за съответната приоритетна ос указания, въз основа на който бенефициентите да си актуализират приложимите към момента системи за финансово управление и контрол.
- 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. Тези насоки и указания да бъдат подготвени като приложения към единния наръчник.

Препоръки за изпълнението на 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, 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.