



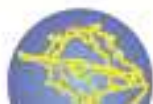
**Резюме на доклад
за
Текуща оценка
на
изпълнението на
Оперативна програма „Околна среда“
за периода: 01.01.2013 – 31.12.2013
година**

(Договор № ДЗО-166/24.07.2012)

Март, 2014 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



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 на експертния екип и с тях не могат да бъдат ангажирани трети страни, включително Възложителя.

СЪДЪРЖАНИЕ

1. СЪКРАЩЕНИЯ	3
2. ВЪВЕДЕНИЕ	4
2.1. Обща информация за постигнатите резултати по ОПОС – за 2013 г.	4
2.2. Обобщение на основните изводи и препоръки	6
2.3. Заключения, изводи и препоръки по изпълнението на комуникационния план	9
2.3.1. <i>Обобщени резултати от проведено социологическо проучване</i>	9
2.3.2. <i>Заключения и препоръки за конкретни мерки за подобряване на действащия Комуникационен план</i>	9
2.3.3. <i>Препоръки за Комуникационния план за следващия програмен период</i>	10
2.4. Препоръки на ниво приоритетна ос	11
2.5. Препоръки за минимизиране грешките на бенефициентите	12
2.6. Препоръки за преодоляване на проблемите и трудностите при изпълнението на финансираните проекти	13
2.7. Препоръки за намаляване на грешките и нередностите при провеждането на обществени поръчки от бенефициентите	14
2.8. Препоръки за намаляване на грешките и нередностите при изпълнение и отчитане на проектите	14
2.9. Препоръки по отношение приключването на Оперативната програма	17
2.10. Препоръки за оперативна програма „Околна среда 2014-2020“	17
3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ	20

1. 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

2. ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът за Текущата оценка на ОПОС и на комуникационния план на ОПОС за 2013 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 2013 – март 2014 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 бе извършен анализ и бяха направени изводи и препоръки.

Консултантът изразява своята благодарност на Възложителя и бенефициентите за подкрепата и участието в оценъчните дейности, съгласно техническата спецификация и офертата на консултанта.

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

2.1. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОСТИГНАТИТЕ РЕЗУЛТАТИ ПО ОПОС – ЗА 2013 г.

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 2007-2013 г.” съдейства за подобряване условията и качеството на живот на населението в страната.

По ОПОС са приключени 20 проекта, от които 5 инвестиционни проекта (4 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 2 нови Пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ) – в гр. Хисаря и град Вършец, и 4 бр. колектори. Изградена и реконструирана е 16,5 км водопроводна мрежа и 15.63 км канализационна мрежа. Обновената ВиК мрежа съдейства за подобряване на качеството на питейната вода и намаляване на загубите на питейна вода.

През 2013 г. е изградено депо за твърди битови отпадъци, което ще обслужва населението на Столична община.

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. През месец декември бяха представени резултатите от проекта „Картиране и определяне на природозащитното състояние на природни местообитания и видове – фаза I“. Това е един от важните проекти за мрежата Натура 2000.

През 2013 г. е постигнат съществен напредък в усвояването на средствата по програмата в сравнение с предходните години. Само през 2013 г. са изплатени близо 870 млн. лв. – повече от всяка една от досегашните години или над три пъти повече спрямо 2012 г.

Въпреки това, нивото на усвояване на средствата е сравнително ниско, като основната причина е в забавянията при провеждането на обществените поръчки по проектите и липса на добро планиране от бенефициентите при стартирането на процедурите за избор на външни изпълнители.

Същевременно, значителен е броят на временно спрените договори и спешното намиране на решения и успешното изпълнение на тези договори е решаващо за успеха на програмата до края на 2015 г. Дори и да бъдат прекратени някои от временно спрените договори – остават достатъчно договори, които, ако бъдат изпълнени в пълния си обем и в срок могат да навакнат сериозното изоставане към края на 2013 г.

Съществува сериозен риск от неизпълнение на сключените договори в предвидените срокове – най-късно до 30.09.2015 г. Най-сериозен е рискът, по отношение на договорите по процедура 19, където временно са спрени 25 от 26-те договора. За минимизирането на риска от неизпълнение на договорите е необходимо УО да предприеме всички необходими мерки и действия, за да се гарантира качествено и количествено изпълнение на сключените договори, с което да се осигури постигане на възможно най-добрия резултат от изпълнението на програмата.

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

2.2. ОБОБЩЕНИЕ НА ОСНОВНИТЕ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Изпълнението на ОПОС през 2013 година е съобразено с националното и европейското законодателство и стратегическите документи, като програмата отговаря на нуждите и приоритетите на страната и българското общество. Основно предизвикателство продължава да бъде ефикасно ѝ изпълнение, особено във финалния етап на реализация на програмата.

Извършена е корекция в системата от индикатори, което съчетано с пълна мобилизация от страна на УО, МЗ и бенефициентите може да позволи значителен напредък в изпълнението на програмата през оставащия период.

С цел преодоляване на ниската степен на усвояемост на средства и подобряване на качеството на проектните предложения се е използвало по-широко директно договаряне на средства с конкретни бенефициенти, което е позволило средствата да се насочат към приоритетни проекти и да се установи постоянен диалог при подготовката на проектните предложения.

Като основна причина за ниското ниво на усвояване на средства по Оперативната програма "Околна среда 2007-2013" се намират забавянията при провеждането на обществените поръчки по проектите и при 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.

По данни на УО плащанията към 31.12.2013 г. са в размер на 1,496 млрд лв. или 42.50 %, от общия ресурс на програмата, което е сериозно подобрене в сравнение с предишните години и особено 2012 година. Само през 2013 г. са изплатени близо 870 млн. лв. – повече от всяка една от досегашните години или над три пъти повече спрямо 2012 г. Договарянето по програмата също бележи ръст през 2013 г. като през тази година са договорени близо 14% повече средства спрямо периода до края на 2012 г. Към края на 2013 г. договорените средства са близо 5,670 млрд. лв. (161 % от бюджета по програмата).

Трябва да се отбележи продължаването на положителните промени в Управляващия орган и Междинното звено, като запазване и подобряване на административния капацитет на УО и МЗ и висококвалифициран и мотивиран екип, избягване на текучеството на персонала в разглеждания период и усъвършенстване на квалификацията на персонала на УО и МЗ.

Подобрена е комуникацията с бенефициентите и провеждане на значителен брой консултации с бенефициентите, имащи за цел подобряване на качеството на разработваните проектни предложения, особено в контекста на планирането на следващия програмен период.

Подобрена и обогатена е информацията на електронната страница на програмата за най-често допусканите грешки от бенефициентите при изпълнението и управлението на проектите, включително при провеждане на обществените поръчки;

Забелязва се подобряване на ефективността на контролните системи на Управляващия орган и Междинното звено при проверките на заявените за верифициране разходи от бенефициентите;

Допълнително са оптимизирани сроковете за извършване на верификации от Междинното звено и възстановяването на средствата на бенефициентите;

Извършена е промяна в оперативната програма с оглед разширяване обхвата на програмата, чрез включването на нови мерки, които отговарят на важни приоритети в сектор „околна среда”, насочени към подобряване качеството на атмосферния въздух в големите градове, предотвратяване и борба с наводненията и горските пожари, мониторинг и защита на водите.

Продължава 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 за съгласуване плановете между двете министерства и програми по въпросите, свързани с подземна и наземна инфраструктура – осветление, ВиК и т.н., за оптимизиране процесите на подбор, финансиране и реализация на проектите по процедури, които засягат такава инфраструктура.

Продължава да стои необходимостта от подобряване и ускоряване на 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.

Направена е корекция в част от индикаторите, като системата за индикатори по програмата като цяло 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 основните цели се допълнят и конкретизират с подцели и се определят подходящи индикатори за измерването им. В значителна степен остават недостатъците в системата за индикатори за отчитане на напредъка на изпълнението по приоритетна ос 3, като остава необходимостта от индикатори за оценка по приоритетна ос 4 на програмата.

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

Въпреки положените усилия от УО при проведените срещи и консултации с бъдещите бенефициенти на програмата и качване на допълнителна информация на интернет-страницата, качеството на част от проектните предложения е незадоволително. В тази насока е необходимо още повече да се работи и да се разшири обхвата на подпомагащите дейности, например: въвеждане на механизми за осигуряване на техническа помощ при разработване на проекти на национално равнище като гаранция за високи стандарти и съкращаване на срокове; специализирани обучения за разработване на проектни предложения.

Финансираните проекти все по-успешно се реализират, но наред с това има и редица слабости и нередности, които е необходимо да се отстраняват. Препоръчително е 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 продължи организирането на по-качествени специализирани обучения на бенефициентите за добро управление на проектите; да продължи предоставянето на консултации на бенефициентите при възникнали казуси и проблеми в процеса на изпълнение на проектите. Особено внимание следва да се обърне на провеждането на обществените поръчки.

За успешното приключване на оперативната програма е необходимо да се предприемат допълнителни мерки като:

- ревизиране внимателно всички проекти в процес на изпълнение и взимане на решение за тяхното прекратяване, прехвърляне за следващия програмен период, редуциране обема на дейности и размера на безвъзмездна финансова помощ (БФП), или изпълнението им в пълен обем, а при необходимост и възможност максимално удължаване на сроковете за изпълнение проектите с най-висока степен на приоритет;

- разработване и приемане на подробен план-график за изпълнение на одобрените проекти, респективно програмата, който да бъде публикуван на интернет-страницата и да се следи всеки месец;
- на интернет-страницата на ОПОС, освен финансовия напредък, да се представя по подходящ и атрактивен начин и физическия напредък по изпълнението на програмата, като същият се актуализира месечно;
- увеличаване на общия размер на авансовите и междинни плащания на бенефициентите с цел да се намали необходимостта общините да осигуряват ликвидни средства преди окончателното плащане по проекта;
- преработване на бюджетите на проектите с отразяване по тях на реалните стойности по сключените договори, за да се отчетат спестяванията и да се актуализира размерът на безвъзмездната финансова помощ;
- електронно отчитане на всички проекти в ИСУН по приоритетна ос 4 на ОПОС.

Във връзка с предстоящата оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ е необходимо да се извлекат поуки и да се използват научените уроци от текущия програмен период. Необходимо е да се опише, обобщи и анализира опита от програмния период 2007-2013 г. като особено внимание да се обърне на изявените слабости и трудности, както и на доказано добрите практики.

Относно 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 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.

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

Текущата оценка на Комуникационния план на ОПОС показва, че за периода 01.01.2013 г. – 31.12.2013 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 събития 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:

- Повече информационни мероприятия за обществеността – по-голямо обхващане на най-голямата целева група, която по дефиниция се интересува не толкова от специализирана информация, а от постигнатите резултати и въздействие – това кореспондира и с някои от изводите от проведените национални представителни проучвания.
- Повече информация по конкретните теми: качество на атмосферния въздух и опазване на биоразнообразието; особено по отношение на качеството на въздуха - този проблем се очертава като много значим за голяма част от обществеността според резултатите от всички проведени изследвания.
- На информационните събития да присъстват повече експерти, които имат пряко отношение към изпълнението на проектите.
- Да се организират последващи информационни събития при отварянето на новата оперативна програма.

2.3.1. 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 три национални социологически проучвания, по едно през 2012, 2013 и 2014 г. Целта на социологическите проучвания 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 са реализирани квотна извадки от съответно 1002, 993 и 1002 лица чрез интервюта по метода лице-в-лице. Извършен е контрол на анкетирането и логически оглед на попълнените анкетни карти. Социологическите проучвания имаха цел, да изследват степента на информираност на широката общественост в резултат на предприетите мерки за информация и публичност към началото на 2014 г.

2.3.2. Заключение 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 Комуникационен план:

- В рамките на целия разглеждан период от три години се наблюдава един траен обем от лица, заинтересовани от екологичната проблематика като цяло. Разглеждан в най-широкия си възможен вид този обем обхваща между 70 и 80% от пълнолетното население, които поне в някаква степен се интересуват от екологичната проблематика по принцип.
- ОП „Околна среда“ трайно се намира сред трите най-известни за обществеността оперативни програми. За периода от 2011 г. до 2014 г. делът на респондентите, които

посочват, че са чували за ОПОС, се увеличил с над 1/10, достигайки 74,3% с което може да се каже, че е обхванат обемът на широката група

- 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.
- Усилията, насочени към задълбочаване и разнообразяване на информацията са дали резултат. Наблюдава се увеличаване на по-конкретните познания относно източници на финансиране, бенефициенти, подпомогнати проекти.
- Увеличаването на информираността рефлектира и върху очакванията за успех на програмата – както позитивни, така и негативни. Рязко е намалял процента на хората без конкретни очаквания. 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.
- С увеличаването на информираността за програмата и нейната популярност, дължаща се на информационните дейности, вкл. кампаниите в медиите и др., напълно закономерно нараства и интересът и желанието за получаване на повече информация.
- Устойчиви се запазват сферите на най-голям интерес на респондентите. Анкетиранияте най-често се интересуват от информацията относно резултатите от прилагането на ОПОС - конкретни проекти във или в близост до техните населени места, усвоените средства, успешно реализираните проекти. В сравнение с предходната година прави впечатление увеличаването на интересуващите се от изпълняването на проекти на други места в страната – вероятно поради важността и популярността на големи проекти, за които се говори много.
- Проблемите, свързани с отпадъците, продължават да са най-приоритетната тема – общото замърсяване на пейзажа с отпадъци, количеството отпадъци, които не се преработват, състоянието и условията в сметищата. Извършените през изминаващия период дейности не са останали незабелязани и това намира отражение в данните.
- Замърсяването на въздуха в сравнение с изминалия период по-често се определя от респондентите като много сериозен проблем както за страната като цяло, така и на ниво населено място.
- Интересът на хората към темата биоразнообразие е малко по-ограничен, спрямо желанието за информацията относно отпадъци и води.
- Националните електронни медии (радио и телевизия) трайно се задържат като най-използвани, най-ефективни и най-предпочитани комуникационни канали за информацията относно ОПОС.
- Интернет като цяло е третият най-често посочван комуникационен канал, предпочитан източник на информацията от страна на цялата съвкупност и много предпочитан източник, посочван от целевите подгрупи. Уместно е да се насърчава активизирането на присъствието на информацията 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.

2.3.3. Препоръки за Комуникационния план за следващия програмен период

Препоръка:

При прилагане на бъдещи комуникационни политики може да се препоръча по възможност идентифициране на начини и създаване на организация за по-добро обхващане на населението – в частност местни лидери - в малките градове и селата с информационни дейности, предвиждащи пряк личен контакт.

Препоръка:

Мнозинството от хората изразяват увереност за успешното реализиране и постигане на целите на ОП „Околна среда“, като най-силно позитивните очаквания са свързани с ефект на ниво населено място, което би имало пряко въздействие върху живота на местните хора, а не абстрактен принос към благото на държавата някъде там. В този смисъл е много важно при прилагането на информационни дейности е да се набляга на конкретни, осезаеми резултати от конкретни проекти с ясен ефект върху живота на съответните общности.

Препоръка:

За участниците в проследените информационни събития като цяло може да се обобщи, че най-предпочитани източници на информация са интернет (закономерно, с оглед основни характеристики на аудиторията) и информационните събития, което кореспондира с някои от изводите от други проведени изследвания за изразени предпочитания към повече личен контакт. В тази връзка се препоръчва активизиране на значим дял от организационните усилия по информиране към такива инструменти. Като много значими също така се очертават личните срещи и контакти – събрания, информиране по линия на кметовете на населени места и др. под.

Препоръка:

С увеличаването на информираността относно ОП „Околна среда“ очакванията няма да намаляват, а ще се увеличават и ще стават по-конкретни и това следва да се има предвид при планиране на бъдещи дейности.

Препоръка:

Да бъдат продължени добрите практики, които са насочени към стимулиране на интереса на националните телевизионни канали към дейностите и проектите по Оперативната програма.

Препоръка:

Медиите да получават информация за ОПОС не само под формата на прессъобщения, в които “сухо” са изброени цифри и други данни. Необходимо е да им бъдат представяни конкретни примери, които да демонстрират ролята на Оперативна програма “Околна среда 2007-2013 г.” за подобряване на живота на хората

2.4. ПРЕПОРЪКИ НА НИВО ПРИОРИТЕТНА ОС

Препоръка 1

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

Препоръка 2

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

Препоръка 3

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

Препоръка 4

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

2.5. 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 отпадъчни води.

Препоръка 10

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

Препоръка 11

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

Препоръка 12

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

2.6. 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 продължи предоставянето на 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 продължи организирането на по-качествени специализирани 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 продължи актуализирането системите за финансово управление и контрол на бенефициентите съобразно насоките, указанията и инструкциите на Управляващия орган.

Препоръка 5

Да се 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 още повече сроковете за верификация на исканията за плащане на бенефициентите

Препоръка 8

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

Препоръка 9

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

2.7. 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.

Препоръка 3

Да се организират специализирани дискусии и форуми между бенефициентите и контролните органи.

2.8. 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 зложат минимални изисквания за външните одитори и да се формулира ясно обхвата на тяхната работа. Да се зложи изискване външните одитори, чийто автобиографии са приложени към офертата да извършват проверките на място при бенефициентите и да се отчитат с ежедневни времеви отчети (time-sheet), които да се одобряват от ръководителя на екипа за управление на проекта;

Препоръка 3

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

Препоръка 4

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

Препоръка 5

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

Препоръка 6

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

Препоръка 7

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

Препоръка 8

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

Препоръка 9

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

Препоръка 10

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

Препоръка 11

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

Препоръка 12

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

Препоръка 13

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

Препоръка 14

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

Препоръка 15

Да се изготвят писмени планове за действие с разписани всички инстанции, където е необходимо да се съгласуват проектите и на кой етап от проектирането какво се съгласува и къде, списъци на всички необходими за издаване документи и разрешения, кога и в кой момент е необходимо да бъдат издадени, инстанцията, която ги издава, какво е необходимо за издаването им и т.н.;

Препоръка 16

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

Препоръка 17

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

Препоръка 18

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

Препоръка 19

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

Препоръка 20

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

Препоръка 21

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

Препоръка 22

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

Препоръка 23

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

2.9. ПРЕПОРЪКИ ПО ОТНОШЕНИЕ ПРИКЛЮЧВАНЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА

Препоръка 1

Да се ревизират внимателно всички проекти в процес на изпълнение и да се вземе решение за тяхното прекратяване, прехвърляне за следващия програмен период, редуциране обема на дейности и размера на безвъзмездна финансова помощ (БФП), или изпълнението им в пълен обем. Където е необходимо и възможно да се удължат максимално сроковете за изпълнение проектите с най-висока степен на приоритет.

Препоръка 2

УО, съгласувано с бенефициентите, да разработи и приеме подробен план-график за изпълнение на одобрените проекти, респективно програмата. Изпълнението на план-графика да се следи всеки месец. Графикът да бъде публикуван на Интернет страницата на ОПОС.

Препоръка 3

На Интернет страницата на ОПОС, освен финансовия напредък, да се представя по подходящ и атрактивен начин и физическия напредък по изпълнението на програмата. Нивото на напредъка да се актуализира месечно въз основа на докладите на бенефициентите за изпълнение на проекта по одобрения план-график.

Препоръка 4

Увеличаване на общия размер на авансите и междинни плащания на бенефициентите с цел да се намали необходимостта общините да осигуряват ликвидни средства преди окончателното плащане по проекта.

Препоръка 5

Преработване на бюджетите на проектите с отразяване по тях на реалните стойности по сключените договори, за да се отчетат спестяванията и да се актуализира размерът на безвъзмездната финансова помощ.

Препоръка 6

Електронно отчитане на всички проекти в ИСУН по приоритетна ос 4 на ОПОС.

2.10. ПРЕПОРЪКИ ЗА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ОКОЛНА СРЕДА 2014-2020“

Препоръка 1

Да се опише, обобщи и анализира опита от програмния период 2007-2013 г. Особено внимание да се обърне на изявените слабости и трудности, както и на доказано добрите практики. Извличане на поуки и използване на научените уроци в следващия програмен период.

Препоръка 2

Новата ОПОС 2014-2020 г. трябва да е написана на добре разбираем и от широката общественост език.

Препоръка 3

Стратегическата цел на програмата и основните цели на приоритетните оси трябва да се допълват с прецизно дефинирани подцели/конкретни и оперативни цели. Те трябва да бъдат формулирани по начин, който прави възможна оценката на степента на постигане целите на програмата и приоритетните оси. Те трябва да са конкретни, измерими, приемливи, реалистични и обвързани със срокове.

Препоръка 4

На основа на формулираните цели да се извърши подбор на подходящи, ясни и за широката публика, лесни за наблюдение индикатори. За всеки от индикаторите трябва да има определена реално постижима целева стойност, обвързана с конкретен срок за изпълнение.

Препоръка 5

Индикаторите трябва да са в състояние да оценят в пълна степен приносът на процедурата и конкретния проект за напредъка по изпълнение на съответния приоритет. Когато в насоките или поканата за набиране на проектни предложения се определят допълнителни индикатори, чрез които да се измерва постигането на целта на процедурата, то тези индикатори трябва да кореспондират с индикаторите за измерване напредъка по изпълнение на програмата и да показват директно нивото на напредъка по изпълнението на приоритетната ос.

Препоръка 6

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 - 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.

Препоръка 7

Да се разработят и допълнителни индикатори за оценка по приоритетна ос 4 на програмата като „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.

Препоръка 8

Да се подобри системата за следене на физическия напредък по изпълнението на ОПОС на ниво процедура и проект, а от там и на приоритетната ос и програма като цяло. Резултатите от физическото изпълнение на ОПОС трябва да се публикуват на Интернет страницата на ОПОС наред с резултатите за финансовото изпълнение на програмата. Да се разширят възможностите на Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България, като се даде възможност, освен индикаторите по всеки проект да се въвеждат и планираните целеви стойности и постигнатите резултати. По този начин всички заинтересовани, включително широката общественост ще могат да наблюдават, до колко ефективно се разходват средствата по програмата.

Препоръка 9

В процеса на програмиране да се изготви подробна индикативна програма за изпълнение на всяка една от приоритетните оси на ОПОС за целия период 2014-2020 г. и годишни индикативни програми в процеса на изпълнението ѝ. В края на предходната (декември) или в началото на текущата (януари) година на Интернет страницата на ОПОС да се публикува информация за предстоящите през годината обяви за набиране на проекти предложения по съответната приоритетна ос, като се осигури поне 6 месеца срок за подготовка на проектите.

Препоръка 10

Да се разработи и приложи механизъм за обективно и обосновано разпределение на средствата между отделните мерки и групи дейности, по възможност още в процеса на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г. Да се прецизират критериите за определяне на капацитета на бенефициентите и на тази основа определяне при необходимост на таван на размера на БФП.

Препоръка 11

Да се намали административната тежест и премине към електронизация на процесите по кандидатстване, отчитане и комуникация с УО.

Препоръка 12

Да се въведат 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 преработване на проекти и сключването на ДБФП.

Препоръка 13

Да се предприемат ефективни мерки за оптимизиране продължителността на процеса на оценка на проектните предложения, в т.ч.: 1) допълнително обучение/консултиране на членовете на ЕРГ относно оценяването на проектните предложения; 2) разработване на образци на детайлни становища от ЕРГ с цел предоставяне на повече информация на бенефициентите относно грешките им.

Препоръка 14

До продължи процеса на подобряване и опростяване на системите за управление и контрол и Процедурния наръчник на УО и МЗ.

Препоръка 15

Да се повиши капацитета на бенефициентите както за разработване на проектни предложения, така и за управление и контрол на финансирани проекти като основен ангажимент това остава на управляващите програмата.

Препоръка 16

Провеждането на обществени поръчки да бъде един основните приоритети в обучителната дейност за екипите на бенефициентите.

Препоръка 17

Усъвършенстване на структурата на управление на програмата и още повече увеличаване на капацитета на екипа му.

3. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

За разглеждания период се прилагат механизми за координация и съгласуване между оперативните програми, особено с Оперативна програма „Регионално развитие” в Министерството на регионалното развитие и благоустройството, за да се съгласуват плановете между двете министерства и програми по въпросите, свързани с подземна и наземна инфраструктура – осветление, ВиК и т.н., за да се оптимизират процесите на подбор, финансиране и реализация на проектите по процедури, които засягат такава инфраструктура.

След въвеждането на редица подобрения, направени на базата на отчетените слабости и препоръки от миналите периоди, УО и МЗ имат изграден сериозен капацитет за управление и изпълнение на програмата. Следва да се обмислят възможностите за осигуряване на устойчивост и запазване на изградения административен капацитет и добри практики на УО и МЗ и за структурното обособяване на управлението на програмата и разграничаване от чисто административната работата на министерството.

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

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

Практиката за извършване на периодичен анализ на текущата усвояемост на средствата по отделните приоритетни оси е от голямо значение за навременно 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:

Заключение 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.

Заключение 2

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

Заключение 3

Значително увеличаване на процента на контракутуваните средства и на тяхната усвояемост по програмата в сравнение с периода 2007 – 2012г.

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

Ускорени са темповете на верификации от Междинното звено и възстановяването на средствата на бенефициентите.

Заклучение 9

Отбелязва се ефективно използване на техническата помощ по програмата за 2013г.

Заклучение 10

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