



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
Европейски фонд
за регионално развитие
Инвестираме във вашето бъдеще



НАЦИОНАЛНА
СТРАТЕГИЧЕСКА
РЕФЕРЕНТНА РАМКА
2007 – 2013



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
„Развитие на конкурентоспособността
на българската икономика” 2007-2013
www.opcompetitiveness.bg

РЕЗЮМЕ

на

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

по Договор № 319/01.06.2011 г.

за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Междинна оценка на изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности” и Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда” на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013”

гр. София
септември, 2011 г.

Мненията, изразени в оценката, са тези на неговите автори и не е задължително да отразяват позицията на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма.

А. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

I. ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАСТОЯЩАТА ПОРЪЧКА

В съответствие с разпоредбите на приложимата регулаторната рамка и в изпълнение на разработения План за оценка, Управляващият орган на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 – 2013“ г. е организиран и проведен обществена поръчка за избор на външен, функционално независим от Сертифициращия и Одитния орган консултант за извършване на междинна оценка на изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“ и Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“ на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 (ОПРКБИ).

Основна цел на проекта е осигуряване на ефективност, ефикасност и икономичност при изпълнение и управление на Оперативна програма „Конкурентоспособност“.

С договор № 319 от 01.06.2011 г. изпълнението на обществената поръчка с предмет „Междинна оценка на изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“ и Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“ на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013“ е възложено на външен консултант – ДЗЗД „Консорциум ИКАП ГЛОБАЛ 2“.

II. КОНСУЛТАНТ, ИЗВЪРШВАЩ ОЦЕНКАТА

ДЗЗД «Консорциум ИКАП ГЛОБАЛ 2» е сформирано от партньори с доказан професионализъм и утвърден капацитет във всички фази на цикъла за управление на програми и проекти, финансирани от предприсъединителните и Структурните фондове на Европейския съюз. Членове на консорциума са компаниите “ИКАП ГРУП” АД, ИКАП БЪЛГАРИЯ ЕАД, „ГЛОБАЛ АДВАЙЗЪРС“ АД и ФОНДАЦИЯ „ГЛОБАЛНИ БАЛКАНИ“.

Екипът на ДЗЗД „Консорциум ИКАП ГЛОБАЛ 2“ включва експерти с дългогодишен опит, както в управлението на програми и проекти, финансирани със средства от фондове на ЕС, така и в оценката и одита на системи за управление и контрол на европейски средства.

III. ЦЕЛИ НА АНГАЖИМЕНТА

Основна цел на междинната оценка е да отчете напредъка и реално постигнатите резултати от изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетни оси 1 и 2 на ОП „Конкурентоспособност“ към средата на програмен период 2007-2013 г.

Оценката се извършва в съответствие с насоките на Европейската комисия, отразени в Работните документи в тази област и разработения от Управляващия орган на Оперативна програма „Конкурентоспособност“ и одобрен от Европейската

комисия План за оценка на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 - 2013“.

Специфични цели на ангажимента:

Анализ и оценка на напредъка в изпълнението на приоритетни оси 1 и 2 на оперативната програма в контекста на постигнатите физически и финансови показатели, спрямо предварително заложените цели на програмата, както на ниво операции, така и на ниво обща цел и специфични цели на програмата – Цел 1;

Анализ и оценка на обявените и в процес на изпълнение процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативната програма по отношение на адекватност и актуалност на приоритетите, политиките и стратегии на национално и европейско ниво в съответната област, нуждите на целевите групи, спецификите на конкретната област на интервенция, целите и приоритетите на оперативната програма – Цел 2;

Анализ и оценка на степента на удовлетвореност на потребностите на крайните получатели на помощта и заинтересованите организации и институции – Цел 3;

Анализ и оценка на степента, до която дизайна на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ съответстват на нуждите на потенциалните бенефициенти, приоритетите и спецификата на всяка една от интервенциите на национално, регионално и европейско ниво – Цел 4;

Анализ и оценка на системата за събиране на данни за индикаторите на оперативната програма по отношение на нейната ефективност и функционалност за регулярно отчитане на напредъка в изпълнението на оперативната програма – Цел 5;

Анализ на качеството и ефективността на оценката на проектните предложения по всяка една от процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – Цел 6;

Анализ и оценка на степента на допълняемост и координация с други програми и стратегии, действащите процедури за избягване на припокриване/демаркация с други програми и финансови инструменти – Цел 7;

Анализ и оценка на приноса на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. към постигане на целите на хоризонталните политики на Общността и стратегическите документи – Цел 8;

- Анализ и оценка на риска за усвояване на средствата по отделните приоритетни оси до края на програмния период 2013 година – Цел 9.

Очаквани резултати:

Оценка на физическия и финансов напредък в изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетни оси 1 и 2 на ОПК по отношение на първоначално заложените цели на оперативната програма, като количествено изражение и качество на постигнатите резултати;

Оценка на изпълнението на оперативната програма по отношение на неговата ефективност, релевантност и устойчивост на постигнатите резултати и полза/добавена стойност за директните и индиректни бенефициенти на програмата;

Представяне на задълбочен, логически обезпечен и ясен анализ на изпълнението на оперативната програма с конкретно идентифициране на области за подобрене и оптимизиране на процеса, валидни и адекватни на целите на оценката заключения и изводи;

Представяне на добре разработени, уместни и полезни препоръки за оптимизиране на процесите и процедурите, свързани с изпълнението на оперативната програма, разработени и представени до степен, че да бъдат готови за лесно въвеждане в практиката;

Представяне на предложения за преодоляване и минимизиране на риска за усвояване на средствата по отделните приоритетни оси;

В случай, че извършените анализи и резултатите от проведената междинна оценка показват необходимост от промяна на ОПК, разработване и представяне на конкретни предложения за промяна.

IV. ОБХВАТ НА АНГАЖИМЕНТА

В обхвата на междинната оценка попадат посочените в Техническата спецификация обявени и в процес на изпълнение процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси (ПО) 1 и 2 на Оперативната програма (ОП) за периода от стартирането ѝ (месец октомври 2007 г.) до момента на сключване на договора по настоящата обществена поръчка – 01.06.2011 г.

Съгласно изискванията на Възложителя, обект на анализа е оценката на напредъка и реално постигнатите резултати от изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси 1 и 2 на ОП „Конкурентоспособност“.

Процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП), които са в процес на изпълнение към 01.06.2011 г. са:

- По Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“:
 - Процедура: 2007BG161PO003/1.1.1-01/2007 „Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия“;
 - Процедура BG161PO003-1.1.02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги“;
- По Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“:
 - Процедура 2007BG161PO003/2.1.1-01/2007 „Технологична модернизация в предприятията“;

- Процедура 2007BG161PO003/2.1.2-01/2007 „Покриване на международно признати стандарти“;
- Процедура BG161PO003-2.1.03 „Покриване на международно признати стандарти“;
- Процедура BG161PO003-2.1.04 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“;
- Процедура BG161PO003-2.1.05 „Технологична модернизация в големи предприятия“;
- Процедура BG161PO003-2.1.06 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“;
- Процедура BG161PO003-2.1.07 „Технологична модернизация в големи предприятия“;
- Процедура BG161PO003-2.1.08 „Покриване на международно признати стандарти“;
- Процедура BG161PO003-2.1.09 „Предоставяне на консултантски услуги на предприятията в затруднение“

Съгласно изискванията на техническата спецификация, в съответствие с офертата и с оглед постигане на всеобхватност и задълбоченост на оценката, са извършени документални проверки и проверки на място на определен брой проекти, определени на извадков принцип, които се финансират в рамките на процедурите в процес на изпълнение.

В съответствие с изискванията на Възложителя е извършен анализ и на процедурите, които към момента на сключване на договора са отворени за набиране на проектни предложения и/или в процес на оценка. Обект на анализа е процеса на програмиране и подготовка на насоките и пакета документи за кандидатстване, както и самия процес на оценка на постъпилите проектни предложения.

Процедурите, които към момента на сключване на договора са отворени за набиране на проектни предложения и/или в процес на оценка са:

- По Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“:
 - Процедура BG161PO003-1.1.03 „Развитие на стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа за внедряване на иновативни продукти, процеси и услуги“;
 - Процедура BG161PO003-1.1.04 „Подкрепа за внедряване в производство на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги“;
 - Процедура BG161PO003-1.1.05 „Разработване на иновации от стартиращи предприятия“;
- По Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“:

- Процедура BG161PO003-2.1.10 „Подкрепа за предприятия и кооперации на хора с увреждания“;
- Процедура BG161PO003-2.1.11 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“;
- Процедура BG161PO003-2.2.01 „Подкрепа за създаване и развитие на бизнес инкубатори“;
- Процедура BG161PO003-2.4.01 „Подкрепа за развитието на клъстерите в България“.

Документалният анализ на дизайна, оценителния процес и изпълнението на процедурите е извършен въз основа на информация от публични източници и документи, предоставени от Управляващия орган на ОПРКБИ.

Б. МЕТОДИКА НА ОЦЕНКАТА - ОПИСАНИЕ НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ МЕТОДИ ЗА СЪБИРАНЕ, ОБРАБОТКА И АНАЛИЗ НА ИНФОРМАЦИЯТА

I. МЕТОДИ, ИНСТРУМЕНТИ И ИЗТОЧНИЦИ ЗА СЪБИРАНЕ, АНАЛИЗ И ДОКУМЕНТИРАНЕ НА СЪБРАНАТА ИНФОРМАЦИЯ

Както е посочено и в техническото предложение на ДЗЗД „Консорциум ИКАП Глобал 2“ за изпълнение на поръчката, източниците за събиране на информация при провеждане на междинната оценка са разделени на източници на първична информация и източници на вторична информация. Към първия тип спадат всички източници, от които информацията се събира „на място“.

За целите на анализа е използвана мониторингова, статистическа, финансова и друга специфична информация, предоставена от Възложителя и събрана от Консултанта.

За целите на събирането и анализа на информация, след започване на работа по поръчката екипът на Изпълнителя разработи и съгласува с Възложителя редица работни документи, които бяха използвани като източници на вторична информация.

Събраната информация от документалните проверки и интервютата с представителите на УО, МЗ и конкретните бенефициенти е групирана и систематизирана по начин, осигуряващ ясното и точно рефериране към конкретни въпроси, очаквани резултати и специфични цели от техническото задание на Възложителя. Значителна част от информацията е структурирана в стандартен формат на електронни таблици (MS Excel). Допълнителната обработка и възможностите за извличане на аналитични сечения по определени критерии са реализирани с помощта на Pivot таблици. По този начин обобщената информация може удобно и ясно да се визуализира във вид на графики и диаграми.

II. МЕТОД ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБЕМА НА ИЗВАДКАТА И БРОЯ ПОСЕЩЕНИЯ НА МЯСТО

Съществена част от междинната оценка на изпълнението на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 1 и Приоритетна ос 2 на ОПК са документалните проверки и проверките „на място“ по конкретни проекти, финансирани със средства от оперативната програма.

Конкретните проекти, които са проверени документално и „на място“ са определени чрез използване на стратифицирана извадка, тъй като тя се прилага когато изучаваната съвкупност е разнородна (хетерогенна) спрямо предмета на изследването и може да се разглежда като съставена от две или повече еднородни съвкупности, наречени страти. Чрез стратифицирания план може да се получи по-добра представа за генералната съвкупност в сравнение с подобна по големина проста случайна извадка. Това се дължи на факта, че обектите в отделната страта са подобни помежду си.

III. МЕТОД ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОБЕМА НА ИЗВАДКАТА И БРОЯ ПОСЕЩЕНИЯ НА МЯСТО ПО ПРОЦЕДУРИ BG161PO003-2.1.06 „ТЕХНОЛОГИЧНА МОДЕРНИЗАЦИЯ В МАЛКИ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ“ И BG161PO003-2.1.07 „ТЕХНОЛОГИЧНА МОДЕРНИЗАЦИЯ В ГОЛЕМИ ПРЕДПРИЯТИЯ“

Процедурите са в първоначалната фаза на изпълнение - договорите за безвъзмездна финансова помощ с бенефициентите по тях са сключени съответно в периода 20 януари – 4 февруари 2011 г. по процедура BG161PO003-2.1.06 и на 11 март 2011 г. по процедура BG161PO003-2.1.07. Същинските дейности по повечето от тези проекти реално не са започнали или са в много ранен стадий на изпълнение. В тази връзка беше постигнато споразумение с Възложителя, че повечето от сключените договори няма да бъдат източник на достатъчно надеждна информация за целите на оценката и извадката за документална проверка по тези две процедури следва да бъде изготвена на база само на тези ДБФП, които имат като минимум приключила тържна процедура и избран изпълнител, за да има реален принос за резултатите на оценката.

Конкретните проекти, които са проверени документално и „на място“ са определени отново чрез използване на метода на стратифицирана извадка.

IV. ФОКУС-ГРУПИ

С оглед изследване и оценка на нагласите и интересите на широк кръг от заинтересованите страни, ясно дефиниране на проблемите и генериране на хипотези относно рисковете и мерките за оптимизиране на процеса по усвояване на средства от ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 – 2013“ г., за целите на оценката бяха организирани и проведени дискусии във формат фокус-групи.

На 25.07.2011 г. беше организирана и проведена фокус-група с представители на Управляващия орган и Междинното звено. По време на срещата бяха обсъдени в оперативен порядък въпроси, възникнали по отношение на процесите на програмиране на процедурите за безвъзмездна финансова помощ, процеса на оценка на проектни предложения, подхода на залагане и отчитане на индикатори, както по приоритетни оси, така и по отделни процедури и др.

На 29.07.2011 г. беше проведена среща във формат „фокус-група“ с представители на банковия сектор. По време на срещата с търговските банки бяха идентифицирани и обсъдени възможности за подобряване на процеса на кредитиране на бенефициенти по Оперативната програма, с оглед осигуряване на

собственото съфинансиране на проектите и бяха обсъдени като цяло възможностите за принос на банковия сектор към ефективното управление на програмата.

Фокус-група бе организирана и проведена и с представители на Мониторинговия комитет за наблюдение на програмата. По време на дискусиата, проведена на 01.08.2011 г. бяха обсъдени становищата и позициите на Мониторинговия комитет по отношение адекватността на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ – до колко отговарят на нуждите на бенефициентите, какви проблеми са установени, до колко е добър фокусът спрямо бюджет, дейности, изисквания към бенефициентите по всяка една процедура и т.н.

В. ОСНОВНИ КОНСТАТИЦИИ, ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ ОТ НАПРАВЕНИЯ АНАЛИЗ

На база детайлизирания анализ, разработен по цели, ключови въпроси и постигнати резултати, констатираните заключения, направените изводи, изведените рискове и детайлно представените препоръки от текущата оценка на Приоритетни оси 1 и 2 на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 година, настоящият раздел на резюмето има за цел да представи в обобщен вид основните констатации и изводи от оценката, както и дадените препоръки, които оказват съществено влияние върху напредъка по изследваните приоритетни оси и очертават тенденциите за темповете на усвояемост на средствата.

I. ОЦЕНКА НА НАПРЕДЪКА

1. Оценка на финансовия напредък

Показателите за измерване на финансовия напредък по Приоритетни оси 1 и 2 отчитат ниски нива на постигнатите спрямо планираните резултати, които са особено отчетливи за Приоритетна ос 1. Процентното изпълнение на отделните показатели спрямо базовите стойности на Финансовия план до 2011 година по Приоритетни оси е, както следва:

За Приоритетна ос 1 – договорени средства – 6,49 %, верифицирани и платени средства – 0,77 %, сертифицирани средства – 0,02 %.

За Приоритетна ос 2 – договорени средства – 44,02 %, верифицирани и платени средства – 8,89 %, сертифицирани средства – 1,63 %.

Респективно, съотнасянето на данните от изпълнението на тези показатели спрямо Финансовия план за целия програмен период показват още по-ниски нива на показателите за измерване на финансовия напредък, като договорените средства по Приоритетна ос 1 са 3.18 %, а по Приоритетна ос 2 – 27,64 %.

Важно е да се отбележи, че стойностите на финансовите показатели, постигнати и по двете приоритетни оси, са следствие от напредъка само по една област на въздействие във всяка ос - по Приоритетна ос 1 отчетени стойности на показателите за финансов напредък има само по Област на въздействие 1.1., а по

Приоритетна ос 2 единствено по Област за въздействие 2.1. реално са изпълнени и отчетени договори.

Направените констатации водят до заключението, че изпълнението на Финансовия план по Приоритетни оси 1 и 2 на Оперативната програма към 30.06.2011 година значително изостава спрямо предварително планираните стойности.

Този факт може да се окаже критичен по отношение на усвояването на средствата по Оперативната програма, имайки предвид че до края на периода за отчитане на разходите по Оперативната програма, а именно 2015 година остават малко повече от четири години. Изоставането в процеса на договаряне води пряко до риска от неусвояване на предвидените средства по Оперативната програма за Приоритетни оси 1 и 2 в пълния им размер.

При прогнозирането на изпълнението на Финансовия план по Оперативната програма до края на програмния период следва да се вземе предвид фактът, че предприетите с изменението на Регламент 1083/2006 антикризисни мерки всъщност увеличават концентрацията на финансов ресурс през оставащите до края на програмния период години. Това обстоятелство, както и преминаването от период N+3 в период N+2 води до рязко увеличаване на ангажимента за усвояване на финансов ресурс като прагът, недостигането на който ще доведе до прилагането на механизма за автоматично освобождаване на бюджетен ангажимент в края на 2013 година нараства почти три пъти в сравнение с края на 2012 година.

По данни от LOTNAR общата сума, която би следвало да е подадена за сертифициране за цялата Оперативна програма след приспадане на аванса към 31.12.2011 г. е 28 235 739 евро, която представлява само частта от общностното финансиране или 85% . По данни на LOTNAR към 30.06.2011 година сумата на подадените искания за сертифициране по Оперативната програма са в размер на 175 406 681 евро без включено национално съфинансиране. С други думи за настоящата година не стои на дневен ред въпросът с възможността за автоматично освобождаване от бюджетен ангажимент. По данни от LOTNAR този проблем не би следвало да е валиден и за следващата 2012 година, към края на която бюджетния ангажимент, подлежащ на автоматично освобождаване е 183 412 497 евро съфинансиране от Общността, тоест той надвишава незначително сумата на подадените за сертифициране средства. Приносът за това, обаче е основно на Приоритетна ос 3, докато нивата на сертифицирани разходи по Приоритетни оси 1 и 2 са далеч под планираните.

По правилото N+2/3 в края на 2013 година по Приоритетна ос 1 следва да бъдат подадени за сертифициране 95 297 902 евро, а към момента има сключени договори за 7 849 838 евро. Дори да се предположи, че цялата сума на сключените до момента договори бъде одобрена, платена и сертифицирана, недостигът до прага на автоматично освобождаване от бюджетен ангажимент е 87 448 064 евро.

Аналогичните данни по Приоритетна ос 2 са праг на автоматично освобождаване от бюджетен ангажимент в края на 2013 година – 309 413 267 евро, сума на сключените договори към момента – 164 115 413 евро, недостиг – 145 297 854 евро.

Изоставането в програмирането и най-вече в стартирането на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ носи риска и от липсата на време за реакция, в случай, че някоя от процедурите не се реализира успешно.

Като се вземе предвид концентрацията на планирания финансов ресурс през последните две /2012 и 2013/ години от програмния период, преодоляването на изоставането ще е едно от сериозните предизвикателства за успешното изпълнение на Финансовия план на Оперативната програма по Приоритетни оси 1 и 2.

Препоръки относно финансовия напредък: За преодоляване на изоставането се препоръчва да се предприемат спешни мерки за програмирането на целия планиран финансов ресурс по Приоритетни оси и Области на въздействие, като разпределението трябва да следва планираното постигане на целите на Програмата. Да бъде изследвана реалната опасност от евентуални загуби до края на периода чрез разпределението на планирания ресурс във времевите рамки на отделните етапи от проектния цикъл при реализацията на процедурите – от сключването на договорите, през изпълнението на проектите, финалното им отчитане, верификация и плащане до сертифицирането им. На база окончателното програмиране на процедурите, с оглед ускоряване на процеса по усвояване на средствата по Оперативната програма, се препоръчва максимално да се ускори процеса по одобрението на Критериите за избор на операции и обявяването на документите за кандидатстване по одобрените операции. Освен това се препоръчва да се оптимизира максимално продължителността на отделните етапи на жизнения цикъл на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, особено що се касае до периодите на програмиране и обявяване на процедурите, процеса по оценка и срока за плащания. Оптимизирането във времето осезателно ще намали реалният риск от непокриване на праговете по Правилото N+. За реализацията на препоръчаните мерки следва да се обмислят и евентуални структурни промени с оглед скъсяване на броя и времето за извършваните проверки на различни нива от управлението на програмата.

2. Оценка на физическия напредък

2.1. Постигнати стойности на индикаторите на ниво Приоритетни оси 1 и 2

По почти всички индикатори на ниво Приоритетна ос са отчетени изключително ниски стойности. По Приоритетна ос 1 изпълнението е между 0% и 6,67%, а по Приоритетна ос 2 по девет от заложените 12 индикатора е отчетено ниво на изпълнение 0%. Това се дължи най-вече на следните две причини: 1) Достигнатите стойности на индикаторите се измерват само въз основа на постигнатия напредък от изпълнението на договорите за безвъзмездна финансова помощ по Оперативната програма, по които са подадени окончателни отчети от бенефициентите и са извършени окончателните плащания и 2) По някои от областите на въздействие (напр. 2.2. Създаване на инфраструктура в подкрепа на бизнеса; 2.3. Въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници) все още не са обявени процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, а по други области на въздействие (1.2. Подобряване на про-иновативната инфраструктура и 2.4. Насърчаване на

бизнес кооперирането и клъстерите) такива процедури са обявени, но по тях няма сключени договори.

2.2. Постигнати стойности на индикаторите на ниво процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

В Критериите за избор на операции и в Насоките за кандидатстване и придружаващите ги документи, по процедурите, не са определени целеви стойности на заложените индикатори, което води до невъзможност за количествено измерване на постигнатите цели на съответната процедура.

В първите обявени процедури за подбор на проекти по ОПК се наблюдават редица слабости по отношение на залагането на индикаторите за изпълнение на напредъка на проектите. Например: необвързаност на индикаторите по проектите с тези на индикативната операция; липсата на адекватна оценка на изискването за залагане от кандидатите на обективно измерими индикатори. Тези слабости са отстранени в последните разгледани процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, „научените уроци“ са приложени в следващите процедури.

В предоставените данни за отчитане на индикаторите на ниво процедура са констатирани известни неточности, които поставят под съмнение достоверното и пълно отчитане на стойностите на индикаторите на ниво процедура.

3. Оценка на степента на изпълнението на индикаторите спрямо финансовото изпълнение на ниво област на въздействие на Приоритетни оси 1 и 2.

За анализа на ниво област на интервенция е важно е да се отбележи, че постигнатият напредък и по двете приоритетни оси, е следствие от напредъка само по една област на въздействие във всяка ос - по Приоритетна ос 1 отчетени стойности на показателите за финансов и физически напредък има само по Област на въздействие 1.1., а по Приоритетна ос 2 единствено по Област за въздействие 2.1. реално са изпълнени и отчетени договори.

3.1. По Приоритетна ос 1

По отношение на Област на въздействие 1.1. „Подкрепа за иновационни дейности в предприятията“, въпреки все още ниските стойности на физически и финансов напредък, се наблюдава положителна тенденция на съществено нарастване в процентите на изпълнение след 31.12.2010 г. и сравнително равномерно съотношение на изпълнението на бюджета спрямо нивата на нарастване на индикаторите за измерване на физическия напредък. Въпреки постигнатия напредък след 31.12.2010 г. по Област на въздействие 1.1. обаче, към настоящия момент, когато близо 2/3 от програмния период е изтекъл, се наблюдава финансово изпълнение от едва 0,53% и физическо изпълнение в порядъка между 0% и 6,67% и то само по едната от двете области на въздействие по Приоритетна ос 1 „Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности“. Това поставя под сериозна заплата изпълнението както на планирания бюджет по Приоритетната ос, така и изпълнението на заложените целеви стойности на индикаторите.

3.2. По Приоритетна ос 2

За разлика от Област на въздействие 1.1. по Приоритетна ос 1, където съществува известна балансираност между достигнатите стойности на финансово и физическо изпълнение (дължащо се до известна степен и на ниските все още отчетени стойности), по Област на въздействие 2.1. „Подобряване на технологиите и управлението в предприятията“ се наблюдават сериозни разминавания в това отношение. Към настоящия момент с 10,80% от планирания бюджет по тази област на въздействие е достигнато 56,42% изпълнение на индикатор „Брой сертификати въведени в подкрепените предприятия“ и преизпълнение с 36% на индикатор „Брой на подкрепени МСП, които въвеждат в употреба нови технологии/ продукти“. Имайки предвид съществените разминавания между отчетеното финансово и физическо изпълнение по Област на въздействие 2.1., както и фактът, че към настоящия момент това е единствената област на въздействие по Приоритетна ос 2, по която е налице реален напредък, съществува риск от сериозно неизпълнение на някои от заложените индикатори.

Препоръки относно физическия напредък: Като цяло по отношение на физическия напредък по Приоритетни оси 1 и 2 се препоръчва УО, съвместно с МЗ в ИАНМСП да извършат анализ на реално достигнатите стойности на заложените индикатори, както и на стойностите, които се очаква да бъдат достигнати въз основа на обявените към момента процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси 1 и 2. Въз основа на този анализ да се прецени, в кои области на въздействие и индикативни операции следва да се насочат усилия за обявяване на нови процедури, с цел достигане на планираните стойности на всички индикатори по Приоритетни оси 1 и 2 на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г.

II. ОЦЕНКА НА ПРОЦЕСА ПО ПРОГРАМИРАНЕ И ПОДБОР НА ПРОЕКТИ ПО ПРИОРИТЕТНИ ОСИ 1 И 2

1. Програмиране на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

1.1. При направения анализ на 21-те процедури, обект на оценка се констатира известна кампанийност при обявяването на процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ във времеви аспект. След първото масирано обявяване на процедури през 2007 и 2008 година се наблюдава период от повече от една година (15.10.2008 – 29.03.2010), през който е обявена само една процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси 1 и 2. След този период отново следва период на концентрация на обявяване на много на брой процедури за кратък срок.

Дългите периоди, в които не се обявяват нови процедури имат пряко влияние върху темповете, с които се изпълнява Оперативната програма и водят до риска от забавяне на планираната усвояемост. Независимо от факта, че не всички процедури са с краен срок за кандидатстване и обявяването им в кратък период от време не влияя пряко върху периодите за оценка, възможността за концентриране на процедури с краен срок за кандидатстване в един и същи период поставя под въпрос наличието на достатъчен и качествен административен ресурс за формиране на много на брой в един и същ период оценителни комисии и води до риск от утежняване на работата им, прекомерна натовареност, а оттук и до по-голяма

вероятност от допускане на грешки и забавяне на оценката на проектните предложения.

Препоръка: Да се предприемат мерки за предварително планиране на обявяваните процедури за набиране на проектни предложения с оглед равномерното им разпределение във времето и избягване на концентрирането на много процедури, по които стартира набиране на проектни предложения или оценителен процес в един и същ период от време.

1.2. Един от ключовите проблеми, констатирани по време на текущата оценка е липсата на регламентирано задължение за използването на предварителни анализи на промените във външната среда, както и на нагласите и актуалните потребности на представителите на целевите групи на програмата при програмирането на процедурите. Във въпросника за структурирано интервю УО и МЗ посочват, че се идентифицира като „тясно място“ в процеса на програмиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ забавянето поради утежнени съгласувателни процедури и липсата на анализ на промените във външната среда и водещите до това промени в спецификата и статуса на потенциалните бенефициенти. Въпреки това се отчита, че не са предприети конкретни мерки за преодоляването им.

Липсата на предварителни анализи увеличава риска от програмиране на неадаптирани към бизнес-средата процедури, обявяване на процедури с отявено слаб интерес към тях от потенциалните бенефициенти, обявяване на процедури с несъобразен с интереса към тях бюджет, вследствие на което остават в „резервни“ списъци и не се финансират много на брой проектни предложения, преминали всички етапи на оценка. Като краен резултат е ангажиран значителен кадрови ресурс в администриране на процеса по програмиране на процедури и оценка на проектни предложения без краен ефект за постигане целите на Оперативната програма и пряко влияе върху мотивацията на потенциалните бенефициенти и в доверието им към Програмата.

Препоръка: Динамиката, с която се развива бизнес-средата, променливите тенденции в развитието на отделните сектори на икономиката като последица от световната финансова и икономическа криза от една страна, и необходимостта от адаптиране към промените на индикативните операции по Оперативната програма, планирани преди повече от четири години изискват извършването на задължителен предварителен анализ при програмирането на отделните процедури. В този смисъл са конкретизирани редица препоръки в доклада, изведени на база анализа на отделните етапи на жизнения цикъл на Програмата.

1.3. При анализа на процеса по програмиране на процедурите се наблюдават редица положителни промени, въведени в хода на изпълнение на Оперативната програма, свързани с осигуряването на обратна връзка и съобразяване с предложенията и мнението на потенциалните бенефициенти и други заинтересовани страни.

Обсъждането на Критериите за избор на операции с представители на потенциалните бенефициенти извън Комитета за наблюдение е положителен фактор за ефективността на процеса по програмиране.

Публикуването на Насоките за кандидатстване за обществено обсъждане е сравнително нова практика, която може да се класифицира като „добра практика“ за подобрене на процеса на програмиране.

Въпреки това, с цел постигането на по-висока ефективност от мерките и в крайна сметка ускоряване на усвояемостта на средства и постигане на целите на Оперативната програма в доклада са изведени конкретни препоръки, свързани с подобряване на комуникацията с бенефициентите, както в процеса на кандидатстване, така и в процеса на изпълнение на проекти по Приоритетни оси 1 и 2 на Оперативната програма.

1.4. При прегледа на периодите от одобрение на Критериите за избор на операции до обявяване на Насоките за кандидатстване по отделните процедури се констатира широк времеви диапазон, който обобщено варира в порядъка от половин до година и половина.

Липсата на заложили крайни срокове за обявяване на Насоките за кандидатстване след одобрението на Критериите за избор на операции, съобразени със спецификата на съответната Приоритетна ос и област на интервенция в Наръчника по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. допуска необоснованото забавяне на старта на процедурите, което от своя страна води до риск от загубата на актуалност на параметрите на процедурата и невъзможност да се покрият очакванията на потенциалните кандидати поради променящите се приоритети на целевите групи и условията на бизнес средата, особено в условията икономическа и финансова криза.

Препоръка: Да бъде съкратен оптимално срокът от одобрение на КИО до публикуването на Насоките за кандидатстване. За целта в Наръчника по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. да бъдат заложили крайни срокове за обявяване на Насоките за кандидатстване след одобрението на Критериите за избор на операции, съобразени със спецификата на съответната приоритетна ос и област на интервенция, като изключения да се допускат само в случаите на нормативно определени задължителни съгласувателни процедури извън рамките и компетенциите на Министерството на икономиката, енергетиката и туризма.

2. Съгласуваност на целите

По отношение на всички процедури по Оси 1 и 2, попадащи в обхвата на настоящата оценка, принципно е налице съответствие на Насоките за кандидатстване, необходимите придружителни документи и формуляра за кандидатстване с целите и приоритетите на съответната процедура, Приоритетна ос и Оперативната програма.

Като цяло в стартираните от началото на програмния период процедури, формулирането на техните цели е глобално и предимно с качествени характеристики. Заложените цели не почиват напълно на концепцията SMART и по-специално на изискването за измеримост на целите. В тази връзка преценката за съгласуваност на целите може да се дефинира като условно положителна.

За част от процедурите, особено за тези, обявени в началото на изпълнението на Оперативната програма не са формулирани специфични цели в Критериите за избор на операции и Насоките за кандидатстване. Изключения правят процедурите за технологична модернизация в малки и средни предприятия (BG161PO003-2.1.04 “Технологична модернизация в малки и средни предприятия”; BG161PO003-2.1.06 “Технологична модернизация в малки и средни предприятия”; BG161PO003-2.1.11 “Технологична модернизация в малки и средни предприятия”), както и процедури BG161PO003-2.1.10 “Подкрепа за предприятия и кооперации на хора с увреждания” и BG161PO003-2.1.07 „Технологична модернизация в големи предприятия“).

Липсата на ясно дефинирани специфични цели на ниво Критерии за избор на операции и Насоки за кандидатстване възпрепятстват ясното дефиниране на очакваното постигане на конкретни резултати по процедурата, както и обвързването на планирания финансов ресурс с резултата.

Препоръка: При разработване на Критерии за избор на операции и Насоки за кандидатстване по бъдещи процедури да бъдат дефинирани специфични цели на ниво Критерии за избор на операции и Насоки за кандидатстване, които да отразяват техните особености и резултати. При разработване на целите УО/ МЗ, следва да се придържат към правилото SMART, т.е.:

- S (Specific) – Целта следва да е специфична;
- M (Measurable) – Целта следва да е измерима;
- A (Accepted by you and/or others) – Целта следва да е приета от целевата група, която ще работи по нейното постигане;
- R (Realistic) – Целта следва да е реалистична;
- T (Time-bound) – Целта следва да е ориентирана във времето.

3. Дизайн на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

3.1. Анализът на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси 1 и 2 показва, че процедурите не отчитат (с някои изключения) различието в развитието на икономическите отношения в отделните райони на планиране и приоритетите в интервенциите по различните сектори на икономически дейности, което е заложено на ниво Оперативна програма. Констатацията е особено валидна за първите обявени процедури.

Неотчитането на диференциацията на кандидатите съобразно различията в районите за планиране при разработването на Насоките за кандидатстване предпоставя риска ОПК да не постигне целите си за преодоляване на отчетената в Оперативната програма териториална диспропорция в разпределението на МСП.

Различията в прилагането на секторната приоритизация по отделните процедури поставя под въпрос аргументацията за избора на диференциран подход по отношение на секторите, т.е. по едни процедури са заложени допустими кандидати по сектори, а по други не. Това обстоятелство създава риск определен

сектор, отчетен като приоритетен в ОПК да не бъде подпомогнат чрез обявяваните процедури.

Препоръка: При формулиране на изискванията в процедурите по ОП да се вземат под внимание различията в развитието на икономическите отношения в отделните райони на планиране и различните сектори на икономически дейности. По-специално в методологиите за оценка на проектните предложения да се застъпи даването на по-високи точки за предлагането на проекти в определени икономически сектори или райони на страната.

3.2. По всички процедури не се признават вече извършени разходи/изпълнени дейности (с изключение на разходи за консултантски услуги във връзка с разработване на проектното предложение) преди подаване на проектното предложение. Това ограничение е заложено в чл. 3, ал. 2 и 3 от ПМС № 236/2007 г., определящо детайлните правила за допустимост на разходите по Оперативната програма, но то не произтича от изискване на Регламент 1083/2006 и 1828/2006 или от ПМС № 62/2007 г., а е специфично заложено. За някои категории разходи/дейности (като например инвестиционни разходи, разходи и действия във връзка с осигуряването на закрила на обекти на индустриалната собственост и др.) обаче това не е обосновано. Такива причини могат да бъдат промени във външната среда или във финансовото им състояние. По отношение на процедурите за подкрепа на иновации значителното забавяне в процеса по оценка създава реален риск от загуба на иновативност. Подобни фактори предизвикват трудности и по проекти, по които изпълнението започва след дълъг срок на оценка и сключване на договор. Тези трудности могат да бъдат минимизирани с отмяната на цитираното ограничение.

Тези трудности са минимизирани с приемането на ПМС №258/07.09.2011г. за изменение на ПМС № 236/2007 г. за приемане на детайлни правила за допустимост на разходите по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на Българската икономика 2007 – 2013 г.“, съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие, съгласно което ограничението относно периода на допустимост на разходите е премахнато. За допустими се считат разходите по Оперативната програма, действително платени между 01.01.2007 и 31.12.2015, в случай че отговарят на условията, предвидени в съответните Насоки за кандидатстване/ изисквания по чл.34, ал.2, т1 от ПМС 121 на МС от 2007 г.

Препоръка: В Насоките за кандидатстване по бъдещи процедури да се използват максимално възможностите за признаването за допустими на вече изпълнени дейности/извършени разходи преди датата на подаване на проектното предложение, респективно датата на сключване на договора за БФП.

3.3. Като цяло по отношение на дизайна на пакета документи за кандидатстване по анализиранияте процедури се констатира липсата на достатъчна яснота по отношение на определени аспекти на Насоките за кандидатстване, които основно затрудняват кандидатите и в преобладаващите случаи са причина за отпадането на голям брой проектни предложения на формални основания. Това са главно неясноти и трудности с определяне категорията предприятие – микро-, малки и средни и по-специално със сложността на декларацията за определяне на статута на предприятието, декларацията за държавни помощи и формата и

изискванията на придружаващите документи. Констатацията се потвърждава от анализа на Насоките за кандидатстване по отделните процедури, анализа на рубриката „въпроси и отговори“ по процедурите и проведените интервюта с бенефициентите .

Анализът дава основание да се констатира известно развитие на капацитета у потенциалните бенефициенти, както и в подобрение на дизайна на процедурите, що се отнася до правилата за допустимост по процедурата, макар и то да е под очакваното, имайки предвид значителния период от време, изминал от стартирането на Оперативната програма. Въпреки усилията за улесняване на кандидатите при подготовката на необходимите документи, формата и изискванията на придружаващите документи, както и определянето на категорията на предприятието в новообявените процедури към момента, все още не може да бъде изследван положителния ефект от извършените промени.

Препоръка: Най-общо препоръката може да се дефинира в посока опростяване с цел по-голяма яснота на изискванията към кандидатите в Насоките за кандидатстване от гледна точка на попълването на различните приложения към Насоките за кандидатстване с публикуване на ясни и подробни указания за попълването им. В доклада са дадени и конкретни детайлизирани препоръки в тази посока.

3.4. Използването на различен подход в прилагането на възможността за изискване на допълнителни документи и разяснения от кандидатите по отделните процедури е друг констатиран проблем при дизайна на пакетите документи за кандидатстване по анализиранияте процедури. За част от тях е дадена възможност за изискване на допълнителни документи и информация на всички етапи от оценката на проектните предложения. В други процедури въобще не е допускано подобно представяне на документи, което е довело до отхвърляне на проектни предложения по формални и несъществени за качеството на проектите основания, включително за липсата на подпис, дата или други подобни причини. В същото време при анализа на времетраенето на оценителния процес по отделните процедури не се забелязва значително скъсяване на процеса по оценка, като пряко следствие от спестеното време за изискване на документи по процедурите, за които е приложен този подход.

Различието в подхода за прилагане на възможността за изискване на допълнителни документи и информация от кандидатите по отделните процедури не създава предпоставки за постигане на трайни и предсказуеми правила в процеса по подбор и оценка на проектните предложения по процедурите, води до възможност за отхвърляне на проектни предложения на формално основание за сметка на оценката по същество и в крайна сметка до ангажиране на ресурс и време и на администрацията и на бенефициентите, без краен ефект за постигане целите на Оперативната програма.

От страна на УО се предприемат мерки в посока намаляване на броя отпаднали проектни предложения на формално основание, но към момента на извършване на настоящата оценка все още не се наблюдава положителния ефект от тяхното практическо приложение.

Препоръка: Препоръката в това отношение може да бъде сведена до регламентиране и установяване на устойчива и предсказуема практика при залагането на условия за изискването на документи в Насоките за кандидатстване, включително и чрез разработването на обща методология за оценка и утвърждаването ѝ от Комитета за наблюдение.

4. Подбор и оценка на проекти

4.1. Анализът на процеса по подбор и оценка на проекти по анализиранияте процедури си постави за цел изследването на процеса от гледна точка на ефективността на времевите параметри на оценката.

Извън нормативно регламентираните етапи на оценка след решението за одобрение на Оценителния доклад, съгласно Процедурния наръчник се извършва още един етап по договаряне и документална проверка за съответствие на представените документи при подписване на договорите с тези декларираните при кандидатстване. Заедно с периодите от крайната дата за подаване на проектни предложения до стартиране на оценката, и от датата на решението на Договарящия орган до подписване на договорите, общият период от подаване на проектните предложения до подписването на договорите по процедурите се увеличава средно с около още един месец. Тоест извън технологичното време за работа на оценителната комисия общият период за оценка се увеличава с още два месеца.

Изследването показва, че продължителността на процеса по оценка на проектни предложения варира от 4 месеца до повече от една година.

Като тенденция следва да се отбележи, че в сравнение с процедурите, обявени през първата година от старта на Оперативната програма, продължителността на процеса по оценка намалява, за което влияние са оказали и въведените ограничения в ПМС № 121.

От направените констатации може да се направи обоснован извод, че независимо от очертаващата се положителна тенденция, продължителността на процеса по оценка на проектни предложения се идентифицира като проблемна зона или така наречено „тясно място“ в изследваната област.

Дългият период от подаването на проектното предложение до сключването на договор е и една от посочените причини от страна на банковите институции за определянето на тези проекти като високорискови при преценката за отпускане на кредити на кандидатите, което води до риска за неосигуряване на ресурс за съфинансиране на проектите от страна на бенефициентите. Това е и една от причините за отказ на одобрените кандидати да сключат договори.

Като краен резултат, всяко забавяне в процеса на оценка води до загубата на актуалност на проектните предложения, което от своя страна води до риск от увеличаване на исканията за промени в договорите, свързани с актуализиране на планираните в тях индикатори, дейности, разходи, технически спецификации и други или до прекратяване на договорите. В крайна сметка продължителността на процеса на оценка влияе пряко върху качеството на изпълняваните проекти и увеличава рисковете от непостигане на целите на проектите поради динамиката на промени във външната среда, касаеща бизнес средата.

Препоръка: Да се предприемат ефективни мерки за оптимизиране на продължителността на процеса по оценка на проектните предложения, включително и чрез намаляване на срока за одобрение на Оценителните доклади и срока за документална проверка на етап сключване на договори.

4.2. При анализа на разделите за процедурите за избор на проекти и Критериите за оценка на проектни предложения в пакетите документи за кандидатстване, наричани по-долу методология за оценка, в анализирания процедура се идентифицира положителна тенденция в качеството на приложимите методологии, като установените дефицити в първите стартирани процедури /липсата на детайлизирани критерии за оценка на различните етапи, неправилното определяне като критерии за допустимост на дейностите на определени видове разходи, липсата на методика при какви условия се присъждат съответните точки на етап „техническа и финансова оценка“, несъответствието на някои от критериите за оценка с целите на процедурата и други/ са преодолявани постепенно. В последните обявени процедури качеството на методологията за оценка е значително подобро по отношение изясняване на приложимите методи за оценка.

III. ОЦЕНКА НА ПРОЦЕСА ПО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИОРИТЕТНИ ОСИ 1 И 2

1. Система на индикатори

Като цяло разработената система от индикатори по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 реално отразява целите на Оперативната програма и е съпоставима с въведената система от индикатори по близка до нея програма в страна-членка на ЕС, а именно Оперативна програма „Предприятия и иновации“ на Чешката република. Прави впечатление двойно по-големият брой индикатори, заложи на ниво Оперативна програма, което говори за известна разфокусираност на Програмата. Това се отнася особено за базовите индикатори, които за разлика от индикаторите за въздействие, не измерват устойчивостта на постигнатите резултати.

Съществува риск от трудности при измерването на индикаторите на ниво Оперативна програма, като основен количествен показател за измерване на достигнатия напредък по нея. Това може да доведе до нереалистичност и изкривяване на отчетените данни и впоследствие би оказало негативно въздействие при отчитане на цялостното изпълнение на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013.

1.1. Липсват конкретни процедурни правила и контролни мерки относно процеса по разработване, приложение и актуализиране на индикаторите на ОПК. В резултат при отделните Процедури за предоставяне на БФП: не се залагат индикатори в Критериите за оценка на операции и в Насоките за кандидатстване; в случаите, при които са заложи индикатори по процедурите, за тях не се определят целеви стойности; бенефициентите определят в проектните си предложения индикатори, които по същността си нямат характера на индикатори по ОПК, не са адекватни, чрез тях не може да се измери реално напредъка на изпълнението на проекта и не са обвързани със съответните индикатори на ниво индикативна операция и на ниво ОПК. Отделно от това са твърде разнородни, не подлежат на

обобщаване на ниво Процедура, в резултат на което създават трудности при отчитането и оценката на ОПК.

Липсата на заложените целеви стойности на индикаторите от Оперативната програма на ново процедури в Критериите за избор на операции и Насоките за кандидатстване се явява един от ключовите хоризонтални проблеми, отчетен при анализа на всички етапи от жизнения цикъл на изпълнение на Оперативната програма. Наличието на количествен израз на целите на дадена процедура позволява определянето на дела и ролята ѝ в постигане на целите на Оперативната програма и служи като обективен критерий за оценка на адекватността и приноса на проектите към изпълнението на процедурата и отчитане на резултатите от тях.

Препоръка: Най-общо препоръката се свежда до разработването на конкретни процедурни правила и контролни механизми, които да уреждат всички отделни стъпки от процеса по разработване и актуализиране на индикаторите на ниво Процедури за предоставяне на БФП, Приоритетни оси и на ниво ОПК. В отделните аспекти на анализа са дадени и конкретни препоръки, свързани с определянето на целеви стойности на индикаторите от Оперативната програма на ново процедури в Критериите за избор на операции и Насоките за кандидатстване

1.2. Липсват конкретни процедурни правила и контроли за процеса по събиране и обобщаване на данните за индикаторите на ОПК, както и по анализ и докладване на данните за индикаторите на ОПК. Не е предвидено регулярно акумулиране на данните за изпълнението на индикаторите, както и подходяща форма, в която данните за индикаторите от посещенията на място да се въвеждат и обобщават, за да могат да бъдат използвани при проследяването на напредъка по изпълнението на ОПК.

Налице е риск информацията относно изпълнението на индикаторите, с която УО разполага, да не е достоверна и/или да не е актуална към съответния момент/период, в който е необходима. По този начин се създават пречки за успешното осъществяване на следващи фази от общия процес по управление и контрол на ОПК – докладване и оценка.

Препоръка: Да се разработят конкретни процедурни правила и контролни механизми, които да уреждат всички отделни стъпки от процеса по събиране и обобщаване на данните за индикаторите на ОПК. Да се създаде надеждна система за събиране на данни, тяхната обработка и предоставяне на информация по отношение на планираните и реално достигнати стойности на индикаторите във всеки един момент от изпълнението на оперативната програма.

2. Времева ефективност

При анализа на изпълнението на стартиралите процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ се установи устойчива тенденция за забавяне на плащанията към бенефициентите в някои случаи с около година. Към 30.06.2011 година са верифицирани и платени едва 42.21 % от подадените искания за плащане от страна на бенефициентите по Приоритетна ос 1 и 65.95% по Приоритетна ос 2.

При отговора на въпроса „Какви рискове идентифицирахте за усвояване на средствата по проекта?“, 96 % от интервюираните бенефициенти поставят въпроса

със забавяне на плащанията по подадени от тях искания като основен риск при усвояването на средствата по проекта.

Този проблем беше изведен като основен и при проведената фокус-група с представителите на банковите институции, които го определиха като един от водещите фактори за определяне на проектите като високорискови, което от своя страна води до оскъпяване на кредитния ресурс.

Видно от изготвения План за действие за изпълнение на дадените препоръки от ЕК и направените коментари по тях от страна на УО и МЗ във връзка с извършен преглед на плащания по ОПК, представени с писмо от 10.05.2010 г. на Жан-Мари Сейлер, директор на ГД „Регионална политика“, ЕК, проблемът с плащанията, включително и със забавянето на възстановяването на разходите към бенефициентите стои на дневен ред пред Управляващия орган и са предприети значителни мерки за подобряване на процеса. Очаква се все още решенията в тази посока да дадат положителен резултат.

Препоръка: Като част от общата препоръка за преглед, анализ и предприемане на спешни и адекватни мерки по скъсяване продължителността на отделните етапи от проектния цикъл от изпълнението на Оперативната програма е и оптимизиране на срока за възстановяване на плащанията към бенефициентите.

3. Съответствие с актуалните нужди на целевите групи

3.1. На база проведените интервюта с бенефициенти е анализирана удовлетвореността на целевата група от постигнатите резултати. Преобладаващата част от бенефициентите определят степента на удовлетвореност в границите на „отлично“ и „добро“, която градация се запазва и след приключване на проектите, тоест очакванията се покриват с реалната степен на удовлетвореност от постигнатите резултати. Анализът показва висока степен на удовлетвореност на бенефициентите и по отношение на предоставената подкрепа и постигнатите резултати. На тази база може да се направи изводът, че постигнатите резултати отговарят на актуалните (към момента на кандидатстване и приключване на проектите) нужди на бенефициентите. Болшинството от бенефициентите, попаднали в извадката посочват множество положителни ефекти от изпълнение на проектите си и реалното повишаване на конкурентоспособността им в следствие внедряване на ново оборудване, технологии, модернизация на производството, въвеждане на съвременни системи за управление на качеството и други.

Допълнително може да се заключи, че бенефициентите имат нужда от по-сериозна подкрепа по отношение на административния капацитет, за да постигат по-лесно и по-качествено резултатите, които биха задоволили нуждите им, конкретни препоръки за което са посочени в доклада.

3.2. При изследването на съответствието на мерките с актуалните нужди на целевите групи, като ключов за бенефициентите проблем бе идентифицирано осигуряването на средства за съфинансиране на проектите. Проблемите, които са срещнали бенефициентите при осигуряването на собственото финансиране са свързани, както следва: 24% с обезпечаването на финансирането, 16% проблеми свързани с високата цена на публичното финансиране, 12% забавяне при

предоставянето на необходимото финансиране, 8% осигуряване на непълен размер на исканото финансиране и 24% са срещнали проблеми от друго естество.

На проведените фокус-групи с представители на Управляващия орган и с представители на банковите институции се обсъдиха основните проблеми, свързани с осигуряването на достъпен кредитен ресурс до бенефициентите на Програмата. Този въпрос е бил повод и за предишни срещи между УО и банковите институции, но до момента не е постигнат консенсус по отношение на необходимите мерки за преодоляване на проблема. От страна на банките бе поставен въпросът с недостатъчната тежест на оценката на финансовата жизнеспособност на кандидатите при подбора на проектни предложения за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по процедурите на ОПК, както и проблемът с продължителността на оценката и забавянето на възстановяване на разходите на бенефициентите.

Въпреки високата степен на осъзнаване на проблема от страна на УО, към момента не са изчерпани всички възможности за разрешаването му.

Препоръка: Като основни препоръки могат да се посочат финализирането на диалога с банковите институции за постигане на консенсус по предложенията за мерки. Допълнителна мярка е проучването за нуждите на бизнеса от вида и размера на допълнителен инструмент за финансиране инвестиционните намерения на компаниите, както и използването на всички възможности за търсене на алтернативни решения чрез разширяване на обхвата и увеличаване на ресурса на предвидените в Оперативната програма финансови инструменти за подобряване достъпа до финансиране на МСП (JEREMIE)

4. Ефикасност

4.1. Изискването за устойчивост на резултатите от проектите, финансирани по Приоритетни оси 1 и 2 на ОПК е заложено като критерий за техническа оценка на проектните предложения в Насоките за кандидатстване по съответната процедура. Прави впечатление, че по отношение на заложения критерий за устойчивост на проектите, тежестта варира в изключително широки граници от 1% до 16%. Освен това е различен и начинът, по който се залагат самите критерии за оценка на устойчивостта.

Липсата на единен подход възпрепятства залагането на еднаква тежест на този критерий на етапа на оценка по различните процедури за постигането на целта проектите да носят продължителен ефект и след приключване на дейностите, както за ОПК, така и за икономиката като цяло.

От проведените интервюта с бенефициентите по проекти, попаднали в извадката 92 % са посочили, че реализацията на финансираните по съответния проект дейности ще продължи и след края на публичното финансиране.

На етапа на извършване на настоящата междинна оценка, краткият период от приключване на първите проекти, попаднали в извадката, не осигурява достатъчен

времеви диапазон за оценка на устойчивостта на резултатите от реализираните проекти.

Препоръка: При разработване на Критериите и методиката за оценка на проектни предложения за следващи процедури критерият за оценка на устойчивостта на проектното предложение да бъде с еднаква тежест по всички процедури.

4.2. За целите на оценката се извърши анализ на броя и причините за искания за промени на вече сключените договори по изследваните процедури, което има пряко отношение към ефикасността от общия процес по изпълнение на мерките на Оперативната програма. При анализа се установи, че по всички разглеждани процедури, по които има сключени договори са извършени изменения. От попадналите в извадката 27 договора само по 4 не са извършвани промени. От анализиранияте проекти по 84% са искани промени, от които 48% съществени изменения на договорите и 52% - несъществени. Основните причини за исканите изменения на договорите са промени в план-графика за изпълнение на дейностите - 56,00%, удължаване на срока на договора - 28,00% и промени в бюджета, свързани с изменение на дейностите - 20,00%.

Въпреки че оценяваните проекти са по 7 различни процедури причините, които водят до необходимостта от изменения в договорите са еднотипни. Най-често срещаните причини са свързани с прилагане на изискванията на ПМС № 55/2007 г. от страна на бенефициентите, което поради сложността си и необходимостта от технологично време за организиране на процеса на ниво бенефициент и съгласуването на документацията от ДО неминуемо е довело до необходимостта от промяна в графика на дейностите. Промените в план-графика за изпълнение на дейностите изместват изпълнението на основните дейности в края на изпълнението на проекта, което от своя страна е предпоставка за създаване на трудности при изпълнението на дейностите, които могат да доведат и до влошаване качеството на проекта като цяло.

Промените в договорите също се дължат и на прекалено дългия период от подаването на проектното предложение до сключването на договора, респ. стартиране изпълнението на дейностите по него, през който са настъпили промени в икономическите условия, което от своя страна води до необходимостта от промяна в бюджета и дейностите по проекта с оглед отразяване на актуалното състояние.

Препоръка: Основно препоръката за ограничаване на промените в договорите са свързани с оптимизиране на периода от разработване и подаване на проектните предложения до сключването на договори, тоест процеса по оценка и отделно от това предприемане на мерки за обучаване на бенефициентите в приложението на изискванията на ПМС № 55/2007 г.

IV. ПРИЛОЖЕНИЕ НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ОБЩНОСТТА И СЪОТВЕТСТВИЕ СЪС СТРАТЕГИЧЕСКИ ДОКУМЕНТИ

1. Хоризонтални политики

На ниво Оперативна програма хоризонталните политики са детайлно и изчерпателно описани, което е гаранция за правилното им третиране при програмиране на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

В много от процедурите обаче няма заложен или са заложен индикатори само за част от хоризонталните политики. Не може да се изведе ясна тенденция за отражението или липсата на такова на определени хоризонтални политики в индикаторите на дадена процедура. Липсата на индикатори за измерване ефекта на дадена процедура спрямо определени хоризонтални политики на Оперативната програма води до риск от нереално отчитане на хоризонталните политики.

Липсата на детайлни процедурни стъпки и неспазването на посочената процедура създават риск от несъобразяване с изискванията на посочените в ОП и съответно в глава 24 директиви. Рискът би бил особено значим при процес на високо текучество сред експертите на УО/МЗ.

Препоръка: Да се зложат изчерпателни и подходящи индикатори и целеви стойности за тях за проследяване на хоризонталните политики на ниво ОП, Приоритетни оси и процедури. За целта да се извърши анализ, на база на който да се определят самите индикатори, целевите стойности и времето за въвеждането им.

2. Оценка на съответствието със стратегическите документи

Индикаторите, заложен в Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 са съобразени с основните цели на Лисабонската стратегия, Националната стратегическа референтна рамка и другите разгледани стратегически документи. Въпреки това, към настоящия момент не може да бъде отчетена реална степен на постигане на тези цели поради факта, че първото измерване на индикаторите за контекст, осигуряващи количествена информация за социално-икономическата ситуация и състоянието на околната среда е предвидено към 2013 г. Другата основна причина е свързана с констатацията, че постигнатите стойности на индикаторите по ОПК не отчитат реалния актуален напредък на Оперативната програма, тъй като включват постигнатия напредък от изпълнението само на договорите за безвъзмездна финансова помощ по оперативната програма, по които са извършени окончателни плащания от страна на Междинното звено.

При извършената съпоставка с приетата с РМС № 241/14.04.2011 г. Националната програма за реформи (НПР) 2011-2015 г. (в изпълнение на стратегия „Европа 2020”) и Плана за действие с мерките, заложен в Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.) е видно, че макар и приета след одобрението на ОПК целите на НПР кореспондират с общата и специфични цели на ОПК и основните и специфични цели на Приоритетни оси 1 и 2, които са обект на настоящата оценка. За изпълнението на заложените мерки „Подкрепа за научноизследователската и развойна дейност на българските предприятия”, „Въвеждане на енергоспестяващи технологии в предприятията” и „Въвеждане на възобновяеми енергийни източници в предприятията” като отговорна институция е посочено МИЕТ, УО на ОПК, като е определен срок за изпълнението им през второ тримесечие на 2011 г. Първата мярка кореспондира със специфична цел „Насърчаване на развойната дейност и внедряването на иновации в предприятията” на Приоритетна ос 1 на ОПК, а останалите две – със специфична цел „Намаляване

на енергийната интензивност и диверсификация на енергийните източници, използвани от предприятията” на Приоритетна ос 2 на ОПК.

Към момента на изготвяне на доклада все още не са обявени процедури по посочените по-горе мерки, с което е налице забавяне в сроковете за изпълнението им, което създава риск от ненавременен изпълнение на мерките, заложен в Плана за действие към Националната програма за реформи на Република България (2011-2015 г.).

3. Съгласуваност и допълняемост

При оценката на анализиранияте процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетни оси 1 и 2 на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” се констатира като цяло съответствие на мерките с принципа за демаркация и координация с други инструменти, финансирани от публични източници и с националните и общностни приоритети за развитие на икономиката.

V. ОЦЕНКА НА РИСКОВЕТЕ ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВА ПО ПРИОРИТЕТНИ ОСИ 1 И 2

На база детайлизирания анализ на рисковете за усвояване на средства по Приоритетни оси 1 и 2 на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 като ключови и основни, оценени с висока тежест могат да се определят следните рискове:

1. Стратегически вътрешни рискове:

- ✓ Изоставане в изпълнението на ОП;
- ✓ Неусвояване на предвидените във Финансовия план средства за Приоритетни оси 1 и 2;
- ✓ Непостигане на целите на ОП, включително неизпълнение на целевите стойности на заложените индикатори и бюджет;
- ✓ Определен сектор, заложен като приоритетен в ОПК да не бъде подпомогнат чрез обявяваните процедури;
- ✓ Определен райони на планиране, заложен като приоритетен в ОПК да не бъдат подпомогнати чрез обявяваните процедури;
- ✓ Непоследователно отчитане на приноса към реализирането на хоризонталните политики на Общността.

2. Оперативни външни рискове:

- ✓ Голям брой прекратени проекти;
- ✓ Проблеми с осигуряване на съфинансиране от страна на бенефициентите;

3. Оперативни вътрешни рискове:

- ✓ Забавяне на плащанията към бенефициентите;
- ✓ Висока степен на сложност при формулиране на изискванията към кандидатите;
- ✓ Продължително оценяване на проектните предложения.

Така изведените основни рискове могат да бъдат минимизирани чрез прилагането на препоръките, подробно описани в раздел „Предложения за мерки за оптимизиране на всяка от констатираните проблемни области по отношение на въпросите и оценката” на доклада.

Въпреки, че рисковете са изведени само по Приоритетна ос 1 и 2, те имат негативен ефект върху цялата Оперативна програма. В тази връзка би следвало да се разгледат и обсъдят и алтернативни подходи за минимизиране на рисковете, касаещи и останалите Приоритетни оси и ОП като цяло.

На базата на констатациите от настоящата оценка, като цяло Консултантът препоръчва при евентуално решение за препрограмизиране на Оперативната програма да се предприемат действия в тази посока само след анализиране на ефекта от резултата от препрограмизиране на този етап от изпълнението на Програмата съотнесен към ефекта от загубата на време за приемането на промяната в Оперативната програма.