



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО, РЕЗУЛТАТИТЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА 2007-2013 Г.“

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

гр. София

Април 2017 г.



БИМ КОНСУЛТИНГ ООД

Адрес: 1000 София, ул. „Уилям Гладстон” 23, ет.1, ап.3

Тел./Факс: 02/987 24 82; Е-mail: office@bim-bg.com



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

ПОСЛЕДВАЩА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО, РЕЗУЛТАТИТЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА 2007-2013 Г.

Номер на договор:	№ 76/12.07.2016 Г.
Държава:	България
Изпълнител:	БИМ Консултинг ООД
Адрес:	София 1000, ул. „Уилям Гладстон“ №23, ет.1, ап.3
Тел. номер:	+359 2 987 24 82
Факс номер:	+359 2 987 24 82
E mail:	office@bim-bg.com
Лице за контакт :	Иво Ганчев
Подпис:	_____

Дата на доклада : 07/04/2017 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК С ФИГУРИ, ТАБЛИЦИ И ГРАФИКИ	10
РЕЗЮМЕ	13
СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	24
РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ	27
1 ВЪВЕДЕНИЕ	30
1.1 Изпълнение на програмата участници, институционален контекст.....	30
1.2 Съдържание на програмата, описание на приоритети и мерки	32
1.3. Бюджет.....	33
2 ПРОЦЕС НА ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА.....	34
2.1 Цел и обхват на последващата оценка, изисквания на техническата спецификация ..	34
2.2 Анализ на резултатите и постигнатото в рамките на договора	35
2.3 Анализ на възникналите проблеми и препоръки за решаването им в бъдеще	40
3 МЕТОДОЛОГИЧЕН ПОДХОД.....	41
4 ПРЕДСТАВЯНЕ НА СЪЩИНСКАТА ОЦЕНКА ПО ЗАДАЧИ И ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ	73
ЗАДАЧА 1 ОЦЕНКА НА ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА НА ДВЕ НИВА - ВЪВ ВРЪЗКА С ПОТРЕБНОСТИТЕ НА ОСНОВНИТЕ ЦЕЛЕВИ ГРУПИ (НИВО 1) И ВЪВ ВРЪЗКА С ЦЕЛИТЕ И ПРИОРИТЕТИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ИКОНОМИКА ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 Г. В КОНТЕКСТА НА ОБЩОЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕЛИ ЗА УСКОРЕН ПРЕХОД КЪМ ИКОНОМИКА, БАЗИРАНА НА ЗНАНИЕТО И ПОСТИГАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ (НИВО 2).....	73
ОВ 1: До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи на ОП РКБИ?	73



ОВ 2 Размерът на средствата по отделните изпълнени интервенции подходящ ли е /достатъчен ли е, предвид установените нужди на целевите групи?	88
ОВ 3 До каква степен приложените интервенции са съобразени с капацитета на отделните целеви групи за усвояване на публични средства?	96
ОВ 4 До каква степен целевите групи са участвали или са били консултирани в процеса на планиране, управление и изпълнение на отделните интервенции по ОП РКБИ в периода 2007-2013 г.?	103
ОВ 1 До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, определени в НСРР в областта на повишаването на конкурентоспособността на българската икономика.....	107
- внедряване на иновации в предприятията (включително в каква степен приложените интервенции са съобразени и съответстват на нивото на развитие на националната иновационна система; какъв е дела на успешните иновативни и научно-изследователски проекти, подкрепени от ОП РКБИ);	109
- насърчаване трансфера на научно-изследователски дейности в продукти готови за продажба;.....	111
- подкрепа за технологичния трансфер, разпространението на нови услуги и добри практики;	112
- насърчаване на сътрудничеството между предприятията и научно-изследователските организации (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява това сътрудничество и как);	114
- повишаване на инвестициите в сферата на научно изследователската, технологично развойната и иновационната дейност чрез иновативни и разнообразни финансови инструменти (стартов капитал за иновативни фирми, рисков капитал);.....	117
- повишаване нивото на компетентност и ИТ познания на бизнеса;.....	118
- постигане на съответствие с изискванията на ЕС и адаптиране на технологиите и продуктите към изискванията на директивите на ЕС и особено към хармонизираните стандарти;	120
- постигане на съответствие с международно признати пазарни стандарти за МСП – въвеждане на управленски системи (включително управленски системи, основани на ИТ), системи за управление на качеството и пр.;.....	121



- повишаване на експортната активност на българските предприятия;	122
- насърчаване на бизнес сътрудничеството чрез създаването на бизнес мрежи и подпомагане на инициативи за създаване на клъстерни производства;	124
- насърчаване въвеждането на енергоспестяващи технологии и увеличаване използването на възобновяеми енергийни източници;	125
- подобряване на достъпа до финансиране (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява промяна в начина/механизмите за финансиране на дейността на МСП)?	127
ОВ 2 До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, заложи в първата Национална Програма за Реформи (НПР), отнасящи се до развитие на малките и средни предприятия (МСП), насърчаване на предприемачеството, подкрепа на иновационните дейности и подобряване на бизнес средата за повишаване на конкурентоспособността и добавената стойност на националната икономика?	128
ОВ 3 Каква е степента на съответствие и реалния принос от изпълнението на ОП РКБИ за постигане на целите на Лисабонската стратегия за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и допринасяща за ефективен икономически растеж, впоследствие преразгледани в Стратегията “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж?	130
ОВ 4 В каква степен интервенциите по ОП РКБИ допълват подкрепата, предоставяна по други програми и финансови инструменти? Каква е връзката и синергията между ОП РКБИ и мерките, реализирани по други програми и финансови инструменти с оглед постигане на националните и общоевропейски цели за икономическо развитие и социално сближаване?	133
ОВ 5 Подкрепата, предоставена по ОП РКБИ концентрирана ли е към най-ефективните и ефикасни интервенции от гледна точка на националните и общоевропейски цели за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в периода 2007-2013 г.?	135
ЗАДАЧА 2: ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА	138
ОВ 1 Доколко (в каква степен) са постигнати резултатите, индикаторите (на ниво приоритетна ос и ключови индикатори на ниво оперативна програма) и съответно целите на ниво приоритетна ос и на ниво програма?	138



ОВ 2 Спомагат ли реално интервенциите за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата?	157
ОВ 3 Налице ли са били необходимите ресурси /финансови, времеви, административен капацитет, процедури, в т.ч. закони и подзаконови нормативни актове и пр./, които да осигурят ефективното и ефикасно постигане на заложените резултати, индикатори и цели?	171
ОВ 4 Доколко целесъобразни и обосновани са използваните инструменти за постигане на набелязаните цели и резултати?	179
ОВ 5 Доколко целесъобразни и обосновани са извършваните промени/ преразпределение на ресурсите между мерките по програмата в процеса на изпълнение от гледна точка постигане на заложените резултати, индикатори и цели,	185
ОВ 6 Възможно ли е било същите резултати да бъдат постигнати по по-ефикасен начин от гледна точка на вложените ресурси?	186
ЗАДАЧА 3: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ ПО ОП РКБИ НА НИВО ПРОГРАМА И ПОСТИГНАТА УСТОЙЧИВОСТ НА РЕЗУЛТАТИТЕ, ВКЛ. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА И ПРИНОСА КЪМ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ.....	200
ОВ 1 Какви са перспективите за средносрочно и дългосрочно въздействие на резултатите от изпълнението на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на национално ниво като се има предвид степента на постигане на индикаторите за същност (контекст) и индикаторите за въздействие на оперативната програма?.....	200
ОВ 2 Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху основните показатели за социално-икономическо развитие?	205
ОВ 3 Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите върху социално-икономическото развитие на национално ниво?.....	216
ОВ 4 Кои са идентифицираните не планирани (положителни и отрицателни) и косвени ефекти от интервенциите по ОП РКБИ?	217
ОВ 5 Кои са идентифицираните външни фактори, които биха могли да са повлияли (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на интервенциите по ОП РКБИ?	226
ОВ 6 Какво е влиянието на тези външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОП РКБИ?	228



ОВ 7 Как интервенциите по ОП РКБИ адресират последиците от финансовата и икономическа криза и тяхното въздействие върху социално-икономическото развитие на страната?.....	230
ОВ 8 До каква степен наблюдаваните промени в социално-икономическата среда могат да бъдат определени като резултат от интервенциите по ОП РКБИ?	232
ОВ 9 Наблюдават ли се негативни социално-икономически влияния от реализацията на интервенциите по ОП РКБИ?	235
ОВ 1 Постигнати ли са и в каква степен екологичните измерения на мерките за подкрепа по ОП РКБИ?	236
ОВ 2 Кои са и в каква степен са постигнати непреки ефекти от изпълнението на интервенциите по ОП РКБИ върху околната среда?	237
ОВ 3 Взима ли се предвид в достатъчна степен опазването на околната среда при дизайна на инструментите за подкрепа, изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти?.....	237
ОВ 4 Какво е общото екологично въздействие от изпълнението на ОП РКБИ? Налице ли са негативни последици / екологични щети върху околната среда от прилагането на ОП РКБИ и в случай, че има такива, какви са предприетите мерки за тяхното предотвратяване, минимизиране или отстраняване?	239
ОВ 5 Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите по ОП РКБИ по отношение опазването на околната среда?	241
ОВ 1 До каква степен хоризонталните политики на ЕС са взети предвид при при дизайна на инструментите за подкрепа, оценката на проектните предложения, наблюдението на изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти, докладването на изпълнението на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори и цялостното управление и изпълнението на ОПРКБИ	242
ОВ 2 До каква степен системата от индикатори по ОП РКБИ измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?.....	244
ОВ 3 Какъв е общият принос на интервенциите по ОП РКБИ за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС?	247
ОВ 4 Доколко устойчив е приноса на интервенциите по ОП РКБИ по отношение изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?	251



ЗАДАЧА 4: ОЦЕНКА НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ОП РКБИ ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2007-2013 Г. И ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРЕПОРЪКИ, РАБОТЕЩИ МОДЕЛИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ С НАСОКИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО ИМ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОПИК (2014-2020 Г.)	253
ОВ 1 Кои са примерите за добри практики в управлението и изпълнението на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г.?	253
ОВ 2 Какви са основните изводи от гледна точка на: дизайна на интервенциите, подбора на проектните предложения, договарянето, наблюдението и отчитането,, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и пр.?	255
ОВ 3 Какво трябва да се промени и какво трябва да се запази през настоящия програмен период, за да се постигне по-голяма ефикасност и ефективност при планиране, изпълнение и управление на интервенциите?	260
ОВ 4 Какви препоръки и конкретни предложения за подобряване управлението и изпълнението на ОПИК 2014-2020 г. могат да бъдат дадени?.....	262
5 КОНСТАТАЦИИ, ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	264
6 НАСОКИ И ПОДХОД ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ИЗВОДИТЕ, ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКИТЕ	282
7 ПРИЛОЖЕНИЯ	284
Приложение 1: Доклад от изпълнението на Задача 1 „Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2)“	284
Приложение 2: Доклад от изпълнението на Задача 2 „Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма, която следва да се базира на отделни анализи и оценки по петте приоритетни оси при отчитане на техните специфични целеви групи, конкретни цели и инструменти за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, а за приоритетна ос 3 „Финансови ресурси за развитие на предприятията” – стартираните инструменти за финансов инженеринг по инициативата JEREMIE“	284



Приложение 3: Доклад от изпълнението на задача 3 „Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики	284
Приложение 4: Доклад от изпълнението на задача 4 „Оценка на добрите практики от прилагането на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” през програмен период 2007-2013 г. и формулиране на препоръки/работещи модели и добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОПИК през настоящия програмен период (2014-2020 г.)	284
Приложение 5: Използвани източници на информация	284
Приложение 6: Доклад на резултатите от проведено анкетно проучване сред служители на УО на ОП РКБИ.....	285
Приложение 7: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 1 на ОП РКБИ	285
Приложение 7.1: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред потенциални бенефициенти на ПО 1 на ОП РКБИ	285
Приложение 8: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 2 на ОП РКБИ	285
Приложение 8.1: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред потенциални бенефициенти на ПО 2 на ОП РКБИ	285
Приложение 9: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 3 на ОП РКБИ	285
Приложение 10: Проведени 53 дълбочинни интервюта включващи попълнени въпросници от дълбочинни интервюта	285
Приложение 11: Проведени 7 фокус групи, включващи присъствени списъци, сценарии, презентация, протокол	285
Приложение 12: Бази данни	285



СПИСЪК С ФИГУРИ, ТАБЛИЦИ И ГРАФИКИ

Фигура 1. Разпределение на финансовия ресурс на ОП РКБИ по приоритетни оси.....	75
Фигура 2 Динамика на плащанията по ОП РКБИ общо и по приоритетни оси за периода 2007-2016г.....	107
Фигура 3 Дял от предприятия с ширококолтова връзка по категории (НСИ)	136
Фигура 4 Динамика на показатели за енергийна ефективност на икономиката в периода 2005-2015г. (НСИ).....	136
Фигура 5: Основни макроикономически показатели на развитие за България (2006-2015 г.)	206
Фигура 6: Динамика на произведената продукция и оборотът на бенефициентите в ПО1 по процедури през 2008, 2013 и 2015 години.	211
Фигура 7: Динамика на произведената продукция и оборотът на бенефициентите в ПО2 по процедури през 2008, 2013 и 2015 години.	213
Фигура 8: Динамика на средната произведена продукция и средния оборот на фирмите получили финансиране по инструменти за финансов инженеринг на инициативата JEREMIE (ПО3) през 2008, 2013 и 2015 години.	215
Фигура 9: Оценка на бенефициентите по ПО1 и ПО2 за влиянието на изпълнението на проекта върху взаимоотношенията им с външни вътрешни контрагенти.....	219
Фигура 10: Оценка на бенефициентите по ПО1 и ПО2 за влиянието на изпълнението на проекта върху основните вътрешно-фирмени стопански процеси	220
Фигура 11: Средна, минимална и максимална стойност на БФП по отделни теми на интервенции по ПО1 и ПО2 от ОП РКБИ	221
Фигура 12: Динамика на инвестициите (БООК) и приток на ПЧИ в икономиката в дял от БВП (2006-2015)	229
Фигура 13: Годишен темп на прираст на основни макроикономически индикатори	230
Фигура 14: Динамика на ранга на България по компоненти на ос „Иновации“ в Индекса за Конкурентоспособност на Световния Икономически Форум	233
Фигура 15: Подобрение на енергийната ефективност и дял на ВЕИ в крайното потребление на енергия.....	234
Фигура 16: Динамика на създаването на НИРД работни места в сектор предприятия и по ОП РКБИ на годишна база за периода 2007-2015 г.	250
Таблица 1 Използвана методология при изпълнение на задачите	71
Таблица 2 Финансово разпределение по видове финансови инструменти	82
Таблица 3 Бюджетно разпределение между области 1.1 и 1.2 на ПО1 на етап програмиране и финален етап от изпълнението на програмата	89
Таблица 4 Бюджетно разпределение на ПО2 на етап програмиране и финален етап от изпълнението на програмата	91
Таблица 5 Разпределение на финансов ресурс по ПО3	91
	10



Таблица 6 Финансово изпълнение на ПО4	92
Таблица 7 Финансово изпълнение на ПО 5	93
Таблица 8 Резултати от слабо проучени потребности и предприети съответни корективни действия.....	94
Таблица 9 Относителен дял на разходите за НИРД в БВП (интензивност на НИРД)	109
Таблица 10 Индикатори по насърчаване на трансфера на научно-изследователски дейности	111
Таблица 11 Основни индикатори за въвеждането и употребата на ИКТ в предприятията, сравнение България и ЕС 28, 2010 г.	119
Таблица 12: Предполагаемо въздействие на ОП РКБИ върху основните макроикономически индикатори според симулации на модела СИБИЛА 2.0 към 30.06.2016 г.	131
Таблица 13: Релевантни специфични показатели на ОП РКБИ към Лисабонската стратегия	132
Таблица 14. Изпълнение на индикаторите за резултат по ПО1 след актуализация на програмата.....	138
Таблица 15 Изпълнение на индикаторите по ПО2.....	144
Таблица 16 Индикатори по ПО3, приети с изменението на ОПРБКИ през 2012 г.	147
Таблица 17 Изпълнение на индикаторите по ОС 3 от ОПРБКИ към 30.11.2016 г.	147
Таблица 18 Индикатори по ПО4 приети с изменението на ОПРБКИ през 2012 г.	148
Таблица 19 Изпълнение на индикаторите по ПО4.....	149
Таблица 20 Изпълнение на индикаторите по ПО5.....	151
Таблица 21: Примерна допълняемост и взаимодействие на специфични цели с оглед интернационализацията на българските предприятия	157
Таблица 22: Трансверсална връзка на взаимодействие и допълняемост между специфични цели за подобряване привлекателността на икономиката за ПЧИ.....	158
Таблица 23 Адресирани нужди чрез финансовите инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013	161
Таблица 24 Разходи за придобиване на дълготрайни материални активи – 2015 г., НСИ .	164
Таблица 25 Темповете на забавяне в различните етапи на управление на проектния цикъл	170
Таблица 26 Оценка на последиците от забавянето на различните етапи за успешното постигане на индикаторите на програмата	170
Таблица 27 Финансово разпределение на ПО1 по области на въздействие в началото и в края на програмния период 2007-2013 г.	171
Таблица 28 Оценка на ефикасността на ПО1	172
Таблица 29 Финансово разпределение на ПО2 в началото и в края на програмния период 2007-2013 г.	174
Таблица 30 Оценка на ефикасността на ПО 1, ПО2 и ПО 4 по ОП РКБИ	186
Таблица 31 Ефект на лоста по финансови инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013	189



Таблица 32 Средна стойност на финансирането по финансови инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013.....	190
Таблица 33 ефикасност на изпълнение на процедурите по петте ПО на ОП РКБИ.....	194
Таблица 34: Индикатори за контекст и въздействие на ОП РКБИ. Начални, целеви и отчетени стойности	201
Таблица 35: Темп на прираст на основни показатели от СБС на бенефициентите и на предприятията от допустимите сектори в икономиката – съпоставителен анализ на микро, малки и средни предприятия.....	207
Таблица 36: Промяна в нивата на произведената продукция, оборота и заетостта по процедури при бенефициентите по ПО1 за периода 2008-2015 г.	212
Таблица 37: Промяна в нивата на произведената продукция, оборота и заетостта по процедури при бенефициентите по ПО2 за периода 2008-2015 г.	214
Таблица 38: Темпове на прираст на средна заплата, среден брутен опериращ излишък и средна добавена стойност между 2008 и 2015 г. на предприятия, участвали по приоритетни оси едно, две и три на ОП РКБИ.....	222
Таблица 39 Обвързаност между хоризонтални принципи и индикатори.....	244
Таблица 40 Сравнение между ИКТ и БВП, 2007-2014, България.....	246
Таблица 41 Хоризонтални принципи в приложими нормативни документи и ръководства	248
Таблица 42. Принос на ОП РКБИ към изпълнение на хоризонталните принципи	248
Графика 1 Разходи в лева за НИРД, извършвани от българските предприятия, 2006-2014	140
Графика 2 Общ персонал (помощен и изследователи), зает с НИРД, в сектор предприятия, 2006-2014.....	141
Графика 3 Динамика на позицията на България в Глобалния индекс за конкурентоспособност по отношение на иновации и внедрени нови технологии, 2008-2015	142
Графика 4 Разпределение на средствата по райони на планиране NUTS2	177



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

РЕЗЮМЕ

Последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на Оперативна Програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г.“ обхваща четири основни задачи за оценка както следва:

Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. (ниво 2);

Задача 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на ОП РКБИ;

Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики;

Задача 4: Оценка на добрите практики от прилагането на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г. и формулиране на препоръки/работещи модели и добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на оперативната програма за иновации и конкурентоспособност през настоящия програмен период (2014-2020 г.).

Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива -във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. (ниво 2).

Реализираните интервенции и приложеният подход за изпълнение на програмата съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи на ОП РКБИ. Избраните операции, допустими дейности, разходи, бенефициенти са целесъобразни и отговарят на областите на въздействие, предвидени в програмата. В програмата са извършени реалокации на средства, за да се увеличи размерът на средствата по отделните интервенции, към които целевите групи проявяват по-голям интерес. Това налага и промяна на програмата, като в нейния втори вариант, одобрен от ЕК през 2012 г., значително е подобрена логиката на интервенции, индикаторите са преформулирани и актуализирани, и е подобрено тяхното съответствие със специфичните цели на приоритетните оси.

Целевите групи са участвали или са били консултирани ефективно в процеса на планиране, управление и изпълнение на отделните интервенции по ОП РКБИ в периода

13



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

2007-2013 г. През периода на реализация на програмата, значително се увеличава полезната и конкретна информация, публикувана на електронната страница на УО за процеса на планиране, управление и изпълнение на отделните интервенции, значително се подобрява комуникацията и координацията между УО и бенефициенти, след проведените структурни промени, чрез сливане на УО и МЗ и регионалните сектори имат ключова роля за повишаване на удовлетвореността на бенефициентите от комуникацията с УО.

Към края на програмния период значително се облекчава административната тежест, като част от документите се проверяват от служителите по служебен път от електронните регистри, премахва се формалния подход и отхвърляне на добри проектни предложения на административна оценка, което от своя страна допринася за оценка на проектите по същество и повишава ефективността и въздействието на програмата върху икономиката на България като цяло.

Целесъобразността на ОП РКБИ изцяло се вписва в процеса на интеграцията на страната в ЕС и общото икономическо пространство. Програмата е част от един интегриран подход за растеж и заетост, който очертава ключовите насоки на развитие и сфери на дейност, които с финансовата подкрепа на Европейските структурни фондове да изиграят значителна роля за сближаването на българската икономика и икономически постижения на страната с тези на останалите европейски страни. В съответствие с изпълнението на Лисабонската стратегия, при изработването на основните национални стратегически документи (Национален План за Развитие на Република България 2007-2013, НСРР 2007-2013, Национална Програма за реформи 2007-2009 и др.), ОП РКБИ е замислена като целеви инструмент за увеличаване конкурентоспособността на българската икономика, модернизация на производствените мощности, стимулиране на иновационната дейност и подобряване капацитета на националната икономика да генерира добавена стойност.

Въпреки, че УО на ОП РКБИ през програмния период се стреми и непрекъснато актуализира вътрешни и външни документи по програмата, честите нормативни промени влияят върху политиките и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. Препоръчително е за постигане на ефективен икономически растеж да се осигури стабилна нормативна рамка във връзка с управлението и усвояването на европейските структурни фондове за период 2014-2020 г.

Основните препоръки са да продължат да се следват основните насоки дефинирани в националните стратегически документи. ОПИК трябва да продължи да надгражда постигнатото в ОП РКБИ, но без да повтаря механично успешните дейности, а да ги разгръща, като бъде по гъвкава по отношение условията и ограниченията на макросредата. Необходимо е провеждане на повече тематични обучения, както и организиране на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

обучения, свързани с разходването на средства на ЕС, прилагане на европейски регламенти, директиви и такива, свързани с провеждане на тръжни процедури

При програмиране на процедурите да се извършват предварителни анализи и да се вземат под внимание териториалните и секторни различия, които биха могли да се адресират и чрез залагане на специфични индикатори. Изготвяне на изчерпателна секторна приоритизация, която да позволява конкуренция между съпоставими сектори по КИД (нискотехнологични, високотехнологични, услуги, основани на знанието и др.). Необходимо е УО да преосмисли своето решение за ограничаване на доброволните партньорствата, като премахне задължителните такива при кандидатстване за БФП и да стимулира пазарно формираните партньорства между научни организации и бизнес.

Механизмите за определяне потребностите на целевите групи включват анализ на пазара, консултации със заинтересованите страни и периодично актуализиране на инвестиционната стратегията в рамките на инициативата JEREMIE. Да се извършва периодичен преглед и актуализация на анализа и при необходимост, да бъдат внасяни необходимите промени в характеристиките на финансовите инструменти с оглед пълното задоволяване на нуждите на ползвателите и пълното усвояване на наличния финансов ресурс.

Препоръчително е предприемане на дейности по ОПИК за непрекъснато повишаване на капацитета на бенефициентите, както и непрекъснато и своевременно актуализиране на ръководства и наръчници за управление на проекти, като се използват добрите практики от изпълнението на ОП РКБИ.

Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на ОП РКБИ

Оценката на ефективността на изпълнение на ОП РКБИ, в най-общ смисъл степента на постигнатите резултати спрямо поставените цели е добра. Като цяло обявените процедури отговарят на нуждите на бенефициентите и допринасят за постигане на ефективността на ОП. Като най-обща препоръка може да се изведе тази за продължаване на успешните процедури през програмен период 2014-2020, като се използва натрупаният опит и се редуцират негативните фактори. ПО2 е насочена директно към повишаване на ефективността на предприятията.

Подкрепата за ДМА, за модернизация на производствените процеси, за внедряване на международно признати стандарти, с усъвършенстване на управленските и административните процеси, се постига позитивен резултат от гледна точка на промяна в нивата на произведената продукция, оборота и заетостта на предприятията от допустимите



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

сектори с финансирани и приключили проекти по ПО2. Средно с 30% се е повишила произведената продукция в подпомогнатите предприятия, постигнато е повишаване на оборотните средства с около 27% и се е повишила заетостта с 8%. Като най-ефективни от гледна точка на предприятията са интервенции 2.1.12 „Покриване на международно признати стандарти и въвеждане на системи за управление в предприятията“, 2.1.05 „Технологична модернизация в големи предприятия“ и 2.1.06 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия“.

Подходите, които се идентифицират за увеличаване ефективността на програмата са осъществяване на качествен предварителен мониторинг, за да се избегнат многото пропуски и съответното се налагат финансови корекции. Важен момент също е участниците в процеса – както бенефициенти така и служители на УО, максимално да се придържат към графика за изпълнение, за да не се генерират забавяния.

Оценката на ефикасността на програмата е много висока, процедурите по ПО1 и ПО2 са ефикасни и с вложените ресурси са постигнати добри резултати, като само една процедура има отрицателен коефициент на ефикасност. Единствено процедура BG161PO003-1.1.02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги“ има отрицателен коефициент на ефикасност. По ПО2 най-ефикасни са процедурите за технологична модернизация и енергийна ефективност.

По данни на ЕИФ, към 30.06.2016 г. са осъществени 9 493 индивидуални финансираия на МСП чрез кредити или дялови инвестиции на стойност 887,3 млн. евро (в т.ч. и частното финансиране), което представлява над 100% от общия размер на средствата (ОП РКБИ и частно финансиране). Към края на отчетния период е постигнат 2,62x ливъридж на вложения публичен ресурс по линия на ОП РКБИ.

С 80 % от финансовия ресурс са постигнати резултатите и индикаторите на ПО4, а с 86% индикаторите на ПО5.

УО е предприело редица мерки и подобрения с цел оптимизиране на процеса по оценка като облекчаване на административната тежест на етап кандидатстване чрез редуциране на изискуемите документи, подаване на проектни предложения по електронен път, както и чрез подобряване на насоките и предоставяне на Оперативното ръководство за изпълнение на ДБФП едновременно с публикуваните насоки.

Постигнато е високо преизпълнение на индикаторите за резултат и може да се направи извода, че е необходимо определянето на индикаторите и техните базови стойности да става въз основа на предварително проучване относно информационната база за тяхното отчитане. За данни, които се събират за изпълнение на индикаторите от УО е

16



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

препоръчително е да се създадат процедури за контрол на качеството на информацията – надеждност, навременност (актуалност) и автентичност на събираните данни за изпълнение на индикатори в ОПИК. Остава отворена препоръката от междинния доклад, на основата на опита от програмен период 2007-2013 г. да се облекчат максимално процедурите по подаване искания за плащане и окончателно отчитане на проектите, за да се осигурят достатъчни темпове на усвояване. Частично са въведени опростени разходи, които да оптимизират финансовото отчитане на проектите. Всички ръководства на УО в помощ на бенефициентите са насочени основно към бизнеса. Институционалните бенефициенти, както и проектите финансирани по техническа помощ имат по-специфични нужди и липсата на достатъчно ясни указания са предпоставка за възникване на казуси и нарушения. Препоръчително е да се предприемат мерки за оптимизиране на цялостното управление на проекти от институционални бенефициенти като например да се увеличат броя на служителите включени в екипите по управление на проектите, в Наръчника по ОПИК да се създаде опростена и бърза процедура специално за анексиране на договорите на институционалните бенефициенти, а и не само, за да се осигури успешното изпълнение на проектите, да се предприемат мерки за подобряване на административния капацитет на бенефициентите.

Най-големия процент нанесени финансови корекции върху изпълнението на програмата са поради нарушения на процедурите за обществени поръчки по ЗОП или ПМС 55, ПМС 69 или ПМС 118. Подходът и критериите на всички институции отговарящи за правилното разходване на средствата по ЕФРР трябва да се уеднакви и синхронизира. Препоръчително е провеждане на регулярни срещи с представители на останалите хоризонтални структури, за да се уеднаквяват практики и ранно известяване при откриване на системни грешки. Това ще даде възможност да се уеднакви подхода на УО, СО и ОО и съответно ще доведе до намаляване на финансовите корекции.

От проведените качествени изследвания се налага изводът, че честата смяна на управленския екип е един от факторите, които оказват най-голямо влияние на работата на УО и съответно влияят на изпълнението на целите и постигане на резултатите. Този фактор е проводник на различен подход в управлението, политическо влияние, несигурност сред служителите и недобра комуникация в дирекцията и влияе негативно върху цялостното изпълнение на Оперативната програма. Препоръчително е ръководството на УО на ОПИК да бъде по-стабилно и независимо и да няма политическо влияние при промяна на правителството в България.

В хода на изпълнение ОП РКБИ протича интензивно текучество на персонал, ангажиран с практическото изпълнение на задачи по всички ПО. Нарушена е институционалната памет



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

в управлението на ОП РКБИ. Необходимо е инвестиране на повече усилия и средства в поддържане на административния капацитет и постоянна компетентност на служителите на УО, независимо от случващите се промени в ръководния екип или други политически или икономически промени.

Изготвянето на инвестиционна стратегия по инициативата JEREMIE е извършено на база Анализ на различията в България, разработен от ЕИФ, в който са идентифицирани основните характеристики на финансовия пазар в страната. През 2012 г. с изменението на ОП РКБИ и въз основа на периодична актуализация на инвестиционната стратегия за прилагането на финансовите инструменти в рамките на инициативата JEREMIE е увеличен финансовият ресурс по ПОЗ. Изменени са и индикаторите по ПОЗ, като към момента на извършване на оценката се наблюдава преизпълнение на очакваните стойности, което се дължи на възприетия по-консервативен подход при определянето на целеви стойности поради липсата на предишен опит и исторически данни от прилагането на финансови инструменти. При бъдещи изменения на инвестиционната стратегия и прехвърлянето на финансов ресурс от една ос към друга в рамките на програмата или преразпределянето на ресурси между отделни финансови инструменти, едновременно следва да се прави анализ и оценка/преоценка на целите и индикаторите с оглед тяхното постигане в края на програмния период.

Отделните финансови инструменти по JEREMIE имат принос към постигането на поставените цели, но поради липса на пълна и периодична информация, въз основа на която да се измерва ефекта от финансирането, не може да се направи оценка на реалното постигане на целите и нуждите, идентифицирани в ОПРБКИ. Информация, която се събира във връзка с изпълнението на ПО 3 не е достатъчна за измерване ефекта от финансирането в полза на целевите групи и заинтересованите страни. Препоръчително е да се вмени задължение на банките-посредници и фонд мениджърите да събират и предоставят определен набор от данни и информация, чрез които да се измерва ефекта от финансирането в полза на целевите групи и заинтересованите страни (напр. брой въведени нови продукти/услуги/производствени технологии, % на увеличение на продажбите/износа в чужбина и др.).

Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики

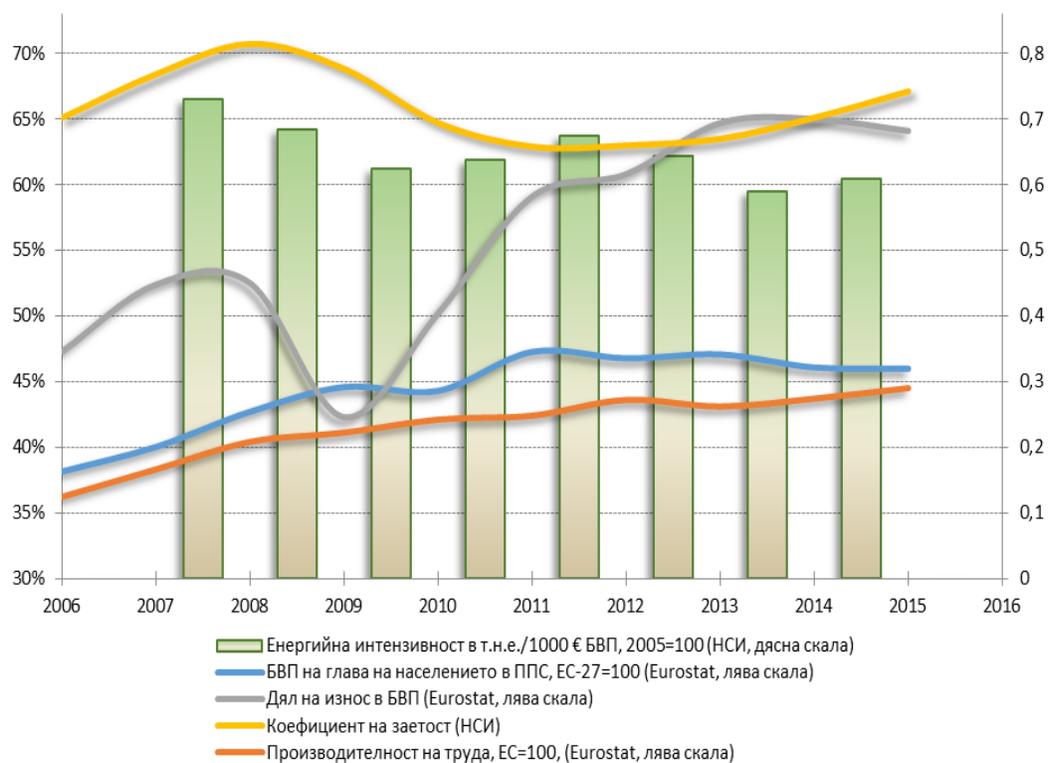
В условията на тежка световна икономическа криза и бавно възстановяване на страната и Европейския Съюз, въздействието на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на национално ниво, определено може да бъде оценено като силно положително и



смекчаващо проявлението на кризата в България. Финансирането на МСП по програмата се осъществява в последните години на програмния период, т.е. то е неравномерно и ефектите върху макроикономическите показатели не са се проявили в пълна степен.

Перспективите за средносрочното и дългосрочно въздействие на резултатите от изпълнението на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на страната са положителни по линия на засилената интегрираност на българските МСП в европейската икономика (видно от повишения дял на износа спрямо БВП), благодарение на отчетеното подобрене на енергийната ефективност на икономиката, повишаването на производителността на труда и относителния дял на МСП в БВП. Тези фактори в комбинация с контрола на разходите и отчетливото реструктуриране на ПЧИ в предприятията от нефинансовия сектор в средно- и дългосрочен план спомогнат за осезаемо повишаване на БВП на човек от населението. Едно основно предизвикателство е да се продължи добрия темп на прираст на разходите за НИРД, които да разнообразят инвестиционните възможности на местните иновативни предприятия задържайки висококвалифициран човешки капитал в икономиката.

Фигура: Основни макроикономически показатели на развитие за България (2006-2015 г.)





Източник: НСИ, Евростат.

Фигурата резюмира тенденциите на еволюция на основните макроикономически индикатори за контекст и въздействие. По отношение на заетостта при осъществяване на съпоставителен статистически анализ между успешно участвалите по програмата фирми (бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3)¹ и съвкупността от фирмите от допустимите за програмата сектори (на ниво национална икономика) се забелязват следните тенденции. Докато заетостта при съвкупността от фирми от допустимите по програмата сектори, в периода 2008-2015 г. е спаднала с 3,29%, то при фирмите бенефициенти тя се е увеличила с 15,4% за същия период (високият дял новосъздадени и създадени по време на програмния период фирми също е фактор в този процес), като средният брой заети на фирма-бенефициент се е покачил от 44,7 на по 50,3 регистрирайки ръст във всички оси на програмата² Задължително е да се отбележи, че 2008 г. е пикова за страната от гледна точка на заетостта, като според данни на НСИ, тя достига рекордните 70,7%. Впечатление прави, че в рамките на най-кризисните, от гледна точка на общата заетост, години (2010 - 2013 г.), фирмите бенефициенти отчитат по-добра резистентност на заетостта в сравнение с фирмите от допустимите в програмата сектори. При предприятията-бенефициенти спадът (2010/2008 г.) е само от 1,8%, докато при фирмите на ниво национална икономика намалението е от над 6,37%.

В следващата таблица е направено детайлно сравнение между МСП бенефициенти по програмата и тези от допустимите сектори по процедурите на програмата в периода 2008-2015 г.³ Детайлно представен е темпът на прираст по всички изброени показатели за различни времеви периоди от програмата:

Таблица: Темп на прираст на основни показатели от СБС на бенефициентите и на предприятията от допустимите сектори в икономиката – съпоставителен анализ на микро, малки и средни предприятия

Темп на прираст						
МСП	2010/2008	2013/2008	2015/2008	2015/2010	2015/2013	2015/2014

¹ По данни от представителна извадка от 4 527 бенефициентите по ОП РКБИ , която притежава много високи нива на представителност и по отделните приоритетни оси. По отношение на съвкупността от фирми от допустимите сектори е използвана секторната СБС на НСИ и Евростат за релевантните допустими сектори.

² Разбира се, трябва да се отчете факта, че програмата подпомага целево създаването на нови и стартиращи предприятия като по ПО3 заетостта се е повишила с 53,9%, което се дължи до голяма степен на развитието на фирми с нисък начален брой заети.

³ Данните са базирани на извадка от 3267 микро, малки и средни предприятия бенефициенти и е представителна за отделните приоритетни оси. Извършен е съпоставителен анализ по съответстващите показатели на Структурната Бизнес статистика на предприятията по категории от допустимите по програмата сектори и раздели по КИД-2008.



Темп на прираст						
Оборот						
в допустими сектори	89,65%	106,38%	113,7%	126,82%	106,88%	104,5%
в ОП РКБИ	89,00%	115,73%	138,33%	155,43%	119,53%	111,36%
Добавена стойност по факторни разходи						
в допустими сектори	83,61%	97,53%	123,11%	147,24%	126,23%	114,83%
в ОП РКБИ	92,96%	124,55%	149,11%	160,40%	119,72%	110,50%
Заети лица						
в допустими сектори	80,74%	86,13%	93,77%	116,14%	108,87%	103,73%
в ОП РКБИ	98,84%	110,49%	117,73%	119,11%	106,55%	102,95%

Източник: Търговски Регистър, НСИ и собствени изчисления

Таблицата показва темповете на прираст на три основни показателя на структурната бизнес статистика (СБС) за периода 2008-2015 г., като акцентира на различни подпериоди от програмния период. По всички показатели подпомогнатите бенефициенти МСП отчитат по-високи темпове на прираст от съвкупността МСП в допустимите по програмата сектори. Нещо повече, бенефициентите по програмата показват признаци на устойчивост и към края на програмния период, но се забелязва известно забавяне на темповете на прираст спрямо тези на не-бенефициентите, особено в последния анализиран период: промяната 2014-2015 г. Този факт е обясним с предизвикателствата на след-проектната фаза, която изисква стабилизиране на дейността и надграждане на постигнатите след нововъведенията (производствени мощности или процеси) резултати. По експертни изчисления относителният дял на оборота на МСП-бенефициентите по ОП РКБИ в оборота на всички МСП от допустимите по програмата сектори се покачва от 6,9% през 2008 г. на 8,4% към 2015 г. Сходна е и тенденцията при добавената стойност, като относителният дял на добавена стойност по факторни разходи (ДСФР) се е повишил от малко над 6,3% на 7,6 %.⁴

По отношение приноса на програмата към БВП, добър показател е промяната в производителността, представена чрез добавената стойност по факторни разходи. Общата добавена стойност по факторни разходи (2008-2015 г.), отчетена сред бенефициентите на

⁴ Данните са получени чрез екстраполация от извадкови данни, но са с изключително високи нива на достоверност.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

програмата, е нараснала с близо 35,7% докато при фирмите от допустимите сектори, прирастът на БДС е от около 23%. Ефектът на програмата по този показател е очевидно много добър, но е задължително да се отбележи, че той притежава потенциал (особено при иновационните проекти, които имат отложени във времето ефекти) да се увеличи в бъдеще.

Препоръчително е в програмен период 2014-2020 г. да има по-голяма интегрираност във финансираните интервенции, както и те да се осъществяват последователно във времето за получаване на по-голям принос и цялостен ефект върху българската икономика. Също така е препоръчително да се постави акцент върху изпълнението на интервенции, насочени към подпомагане на дейности с по-висок мрежови потенциал. Необходимо е поддържането на статистически бази данни за всички бенефициенти на програмата и специализираната им класификация от страна на НСИ по редица специфични статистически индикатори и поддържане на еквивалентна СБС база данни за предприятията от допустимите по програмата сектори.

Оценката на въздействието на околната среда отчита, че при изпълнението на ОП РКБИ са взети под внимание в пълна степен всички екологични съображения и препоръки разгледани в Окончателния доклад за Екологичната оценка на ОП РКБИ изготвен през м. май, 2007 г. На нито един етап от изпълнението на ОП РКБИ не са постъпили сигнали, оплаквания, възражения, жалби и др., които да показват някакви нарушения свързани с екологичното законодателство или негативно въздействие върху околната среда в резултат от изпълнението на определени приоритетни оси, интервенции, мерки и проекти. Приоритетите на ОП РКБИ показват добро ниво на интегриране на принципите на опазване на околната среда. Въздействието върху околната среда от интервенциите по ОП РКБИ като цяло е положително. Процедурите по ОП РКБИ като цяло са насочени към подкрепа за развитие на производителността на предприятията, и особено на малките и средни предприятия, както и за развитие на иновациите и новите технологии, за подобряване на бизнес средата, достигането на общите за ЕС хоризонтални цели, в т.ч. и по отношение на опазване на околната среда.

Въз основа на анализиранияте документи, може да се направи извод, че като цяло, **характерът на интервенциите на ОП РКБИ е в съответствие с хоризонталните принципи.** Резултатите от дълбочинните интервюта, проведени с представители на бенефициентите по приоритетни оси на програмата показват, че над 90% от интервюираните са на мнение, че хоризонталните принципи за равенство между половете, превенция на дискриминацията и устойчиво развитие са съобразени в процеса на програмиране и управление на програмата. Проведените одити на системите за управление



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

на Управляващият орган потвърждават, че са осигурявани ефективни и пропорционални мерки за противодействие и борба с измамите и корупцията. В следващия програмен период би било добре да се събира информация относно останалите категории крайни участници – освен пол, например – етнос, ниво на образование, хора с увреждания и т.н., за да е налична информационна база, от която може да се прецени приложимостта на тези категории за програмата. За програмен период 2014-2020 г. е препоръчително в Наръчника на УО и/или Ръководство на ДБФП по ОПИК да се добавят дефиниции за всички хоризонтални принципи, както и по-детайлно описание как бенефициентите да ги докладват

Добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОПИК през настоящия програмен период 2014-2020 г.

Вследствие на научени уроци са предприети редица действия, които могат да се определят като добри практики в УО, като опростяване на процедури, намаляване на административната тежест и др. Наблюдението на добри практики и е част от мониторинга на изпълнение на програмата, но няма установен ред или процедура по която да се следят добри практики и модели.

Идентифицирани са редица добри практики в дизайна на интервенциите, подбора на проектните предложения, договарянето, наблюдението и отчитането, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и др. Изводът, който може да се направи е, че въпреки, че няма установен ред, по който се регистрират и следят добри практики и модели, е препоръчително да продължат идентифицираните успешните практики през програмен период 2014-2020 г., като се използва натрупаният опит. Като препоръки могат да се изведат провеждане на допълнителни целенасочени и най-вече практически ориентирани публични събития и обучения за потенциални бенефициенти и бенефициенти за изграждане на капацитет за усвояване на публични средства, подобряване на механизмите, които да гарантират, че техническите оценки се извършват от експерти с нужната квалификация, опит и познания. Необходимо е идентифицираните добри практики да бъдат системно прилагани през програмен период 2014-2020 г. въз основа на периодичен анализ на ново идентифицирани проблемни области и области за подобрене.



СПИСЪК С ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АУЕР	Агенция за устойчиво енергийно развитие
АФКОС	Дирекция „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз“
БАИ	Българска агенция за инвестиции
БАН	Българска академия на науките
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДС	Брутна добавена стойност
БИМ	Български Институт по Метрология
БИС	Български институт по стандартизация
БОИ	Брутен опериращ излишък
БООК	Бруто образуване в основен капитал
БСА	Българска служба за акредитация
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ГД	Главна дирекция
ДАМТН	Държавна агенция за метрологичен и технически надзор
ДБФП	Договор за безвъзмездна финансова помощ
ДМА	Дълготрайни материални активи
ДНМА	Дълготрайни нематериални активи
ДНФ	Дирекция „Национален фонд“, Министерство на финансите
ДОВ	Допълнителен оценителен въпрос
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСФ	Европейски социален фонд



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЗОП	Закон за обществени поръчки
ИАНМСП	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия
ИГРП	Индикативна годишна работна програма
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
КЕ	Ключов експерт
КИД	Класификация на икономическите дейности
КИО	Критерий за избор на операция
КН	Комитет за наблюдение
МЗ	Междинно звено
МИ	Министерство на икономиката
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
НИО	Научноизследователски организации
НИС	Национална иновационна стратегия
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НКЕ	Неключов експерт
НПР	Национална програма за реформи
НСИ	Национален статистически институт
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
ОВ	Оценителен въпрос
ОП	Оперативна програма



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

ОП РКБИ	Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013
ПМС	Постановление на министерски съвет
ПО	Приоритетна ос
ППС	Паритет на покупателната способност
СБС	Структурна бизнес статистика
СКФ	Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС
СКУСЕС	Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз
УО	Управляващ орган
ФНИ	Фонд научни изследвания
FLPG	First Loss Portfolio Guarantee (гаранции покриващи загуби от портфейл по заеми)
GCI	Global Competitiveness Index (Глобален индекс на конкурентоспособност)
PRSL	Portfolio Risk Sharing Loan (финансиране чрез споделяне на кредитния риск)
SWOT	Strength, weaknesses, opportunities, treats
WEF	World Economic Forum



РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ

Бенефициент - Изпълнител, организация или фирма, независимо дали публични или частни, отговорни за иницирането или за иницирането и изпълнението на операциите. В контекста на схемите за отпускане на помощи, според член 87 на Договора, бенефициентите са публични или частни фирми, изпълняващи индивидуален проект и получаващи държавна помощ.

Безвъзмездна финансова помощ - Средства, предоставени от оперативната програма, включително съответното национално съфинансиране, с цел изпълнението на одобрен проект, насочен към постигане на определени резултати.

Брой предприятия - отчита всички нефинансови предприятия, които са били активни през цялата или част от референтната година и са представили годишен отчет за дейността си в НСИ или НАП (реализирали са приходи от продажби или имат поне един зает).

Брутен вътрешен продукт - мярка за количеството произведени стоки и услуги за определен период от време в дадена страна. Това е един от начините за измерване на националния приход и продукция, и може да се използва като показател за стандарта на живот на определена нация.

Брутен опериращ излишък - измерител на резултата от производствената дейност на стопанските единици. При некорпорираните предприятия, собственост на домакинствата, се нарича смесен доход и съдържа както елемент печалба, така и възнаграждение за труд, положен от самия собственик или членове на неговото семейство. Позицията може да бъде представена в брутно или нетно изражение по отношение потреблението на основен капитал (амортизацията).

Верифициране - Дейност, посредством която Управляващият орган се уверява и гарантира пред Сертифициращия орган, че работата, продуктите и услугите са предоставени или извършени и че декларираните разходи от Бенефициентите по операциите действително са били извършени и съответстват на националните правила и на правилата на Общността.

Грант - Безвъзмездна помощ (схема за безвъзмездна помощ), отпускана на дадена фирма/организация, без значение публична или частна, които средства са съобразени с правилата за държавни помощи и са предназначени за изпълнението целите и дейностите по дадена схема



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Добро управление - Прозрачно и отчетно управление на човешки и финансови ресурси за справедливо и устойчиво развитие в контекста на политическа и институционална среда, подкрепяща човешките права, принципите на демокрацията и върховенството на закона.

Добро финансово управление - Принцип, според който публичните средства трябва да се разходват и управляват в съответствие с принципите на (1) икономичност (ресурсите, използвани от институцията за осъществяване на дейностите ѝ, да се предоставят своевременно, в подходящо количество и качество и при най-добра цена.), (2) ефикасност (най-доброто съотношение между използваните ресурси и получените резултати) и (3) ефективност (постигане на поставените конкретни цели и планираните резултати).

Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ - Договор, сключен между Договарящия орган и бенефициент, за предоставяне и разходване на безвъзмездна финансова помощ с цел изпълнение на одобрен проект.

Договор с бенефициент - Договор, сключен между ръководител на договарящ орган и бенефициент, за предоставяне и разходване на безвъзмездна финансова помощ с цел.

Индикатор - Измерител на изпълнението на целите на програмата по отношение на ресурсите, постигнатия ефект и въздействието.

Иновация - прилагане на нов или значително усъвършенстван продукт или процес (технологична иновация), нов маркетингов метод, нов организационен метод в бизнес практиките, в организацията на работното място или във външните отношения (нетехнологична иновация). Иновациите се основават на резултатите от нови технологични разработки, нови комбинации от съществуващи технологии или на използването на знанията, придобити от предприятието. Крайният резултат от процеса е създаване на нов продукт, услуга, процес или форма на организация.

Искане за средства - Официален писмен документ от Управляващият орган до Националния фонд за искане на необходимите средства за извършване на плащанията до Бенефициентите през съответния период.

ИСУН - Информационна система за управление и наблюдение на средствата от Структурните инструменти на ЕС.

Комитет за наблюдение - Орган, отговорен за наблюдение изпълнението на дадена ОП, одобрението на критериите за избор на схемите по ОП, одобрението на годишните доклади и окончателния доклад за изпълнението на ОП, предложенията за преразпределение на средства между приоритетите на съответната оперативна програма и др.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Кохезионен фонд - Финансов инструмент на ЕС, насочен към страни – членки, чиито БВП на глава от населението е по-нисък от 90% от средния за ЕС. Фондът подкрепя проекти в сферите на транспортната инфраструктура и околната среда.

Мярка - Набор от дейности/операции с обща цел, чрез които се реализира даден приоритет на ОП.

Мониторинг - Осъществява се на всички равнища на административна дейност. По време на мониторинга се набират количествени и качествени данни за ежедневния процес по прилагането на новата политика или акт, като напредъкът към текущия момент се сравнява с първоначалните очаквания, за да се определят необходими корективни действия.

Национално съфинансиране - Съфинансиране на ОП, нейните приоритети и операции със средства, осигурени от национални източници на финансиране, напр. от държавен бюджет, общински бюджети, национални частни средства.

Нередност - Нарушение на клауза от правото на Общността, в резултат на действие или пропуск на икономически оператор, който има, или би имал, ефект на щета върху общия бюджет на Европейския съюз, изразяващ се в неправомерен разход от общия бюджет.

Оперативно споразумение - Споразумение за сътрудничество, определящо основните задачи и отговорности за техническото и финансово изпълнение на програмата между Управляващия орган и бенефициентите

Операция - Проект или група от проекти, одобрен от УО на ОП или под негова отговорност, според критерии одобрени от КН, и изпълняван от един или повече бенефициенти, по начин, позволяващ постигане на целите на приоритетните оси, към които се отнася.

Сертифициране на разходи - Потвърждаване на коректността и допустимостта на разходите и ефективността и съответствието им с правилата на ЕС, относно системите за управление и контрол за Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Структурни фондове - Общността осигурява финансовите средства за постигането на основните цели на Регионалната политика, някои от които са дефинирани в самия Договор за Европейския съюз, основно посредством Структурните фондове (СФ). Това са Европейският фонд за регионално развитие и Европейският социален фонд.

Техническа помощ - Средства в рамките на ОП, подпомагащи дейностите по подготовка, управление, мониторинг, оценка, финансов контрол и публичност на програмата.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

1 ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад е изготвен от БИМ Консултинг ООД в изпълнение на договор №76/12.07.2016 г.: „Последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на Оперативна Програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013 г.“ с Възложител Министерство на икономиката.

Договорът се реализира като част от изпълнението на бюджетна линия BG16RFOP002-5.002: „Подкрепа за ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите, свързани с програмирането, управлението, наблюдението, оценката и контрола на ОПИК и ОПИМСП съгласно действащото законодателство и съществуващите добри практики”, по Приоритетна ос 5 „Техническа помощ” на ОП „Иновации и конкурентоспособност” 2014-2020 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие.

1.1 Изпълнение на програмата участници, институционален контекст

Институционалната структура за управление и контрол на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” (ОП РКБИ) е изградена в съответствие с изискванията на чл. 58 и чл. 59 на Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година относно определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999.

С Решение № 965 от 16.12.2005 г. на Министерски съвет (доп. Решение № 747 на МС от 2006 г., изм. Решение № 886 на МС от 2007 г., посл. изм. и доп. Решение № 113 на МС от 2008 г.) дирекция “Европейски фондове за конкурентоспособност” в МИЕТ⁵ е определена за Управляващ орган на ОП “Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013, който отговоря за ефективното и ефикасното управление и изпълнение на оперативната програма. УО изпълнява основните отговорности и функции, посочени в чл. 60 на Регламент (ЕО) № 1083/2006 и раздел X, точка 1 на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013.

Вътрешната структурата на УО на ОП РКБИ търпи промени през годините, като най-съществените са, че с Решение № 965 от 16.12.2005 г. на Министерски съвет и с

⁵ Министерство на икономиката, енергетиката и туризма сега само Министерство на икономиката



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

подписаното на 16 август 2006 г. споразумение за делегиране на правомощия по изпълнението на ОП РКБИ на Междинно звено, Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия е определена за Междинното звено по ОП РКБИ. УО на ОП „Конкурентоспособност” делегира на Междинното звено функции и отговорности по управлението на програмата. Това междуинституционално споразумение се изменя няколкократно в годините. През 2012 г., с ПМС № 80/23.04.2012 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет (обн., ДВ, бр. 33 от 2012 г.), функциите по администриране на програмата, на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, която до момента на издаване на Постановлението е изпълнявала функциите на МЗ, преминават към ГД ЕФК към Министерството на икономиката и енергетиката.

В процеса на управление и контрол на ОП РКБИ в Република България участват следните институции/звена:

- ✓ Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС, с председател – министърът по управление на средствата от ЕС;
- ✓ Комитет за наблюдение на Националната стратегическа референтна рамка;
- ✓ Министерски съвет - дирекции „Програмиране на средствата от Европейския съюз“, дирекция „Мониторинг на средствата от Европейски съюз“ и дирекция „Информация и системи за управление на средствата от Европейския съюз“ в администрацията на МС, които, с Решение № 493 от 15 юли 2010 г. за изменение и допълнение на Решения на МС, са определени за Централно координационно звено за управление на средствата от Европейския съюз;
- ✓ Сметна палата;
- ✓ Сертифициращ орган;
- ✓ Одитен орган;
- ✓ Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ);
- ✓ Комитет за наблюдение на ОП РКБИ;
- ✓ Управляващ орган на ОП РКБИ;
- ✓ Междинно звено на ОП РКБИ, (от 2006 до 2012 г.)
- ✓ Звено за вътрешен одит към министерството;
- ✓ Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз;



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

- ✓ Дирекция „Координация на борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз (АФКОС) в МВР.

1.2 Съдържание на програмата, описание на приоритети и мерки

Главната цел на програмата е развитие на динамична икономика, конкурентоспособни предприятия на европейския и световен пазар. С оглед постигане на посочената по-горе цел, ОП РКБИ е структурирана в пет отделни приоритетни оси:

Приоритетна ос 1 “Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности” - Фокусирана върху подпомагане развитието на научноизследователска и развойна дейност за и от предприятията, с цел укрепване на техния иновационен потенциал и изграждане на подходяща проиновативна бизнес инфраструктура, която да укрепи връзката между науката и бизнеса.

Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на бизнес средата” - С изпълнението на проекти по тази приоритетна ос се поставя акцент върху микро, малки и средни предприятия с потенциал за развитие. Подкрепата е насочена към подпомагане технологичното обновление, управлението на качеството, подобряване на консултантските и информационни услуги, предоставяни на бизнеса, насърчаване енергийната ефективност в предприятията, бизнес кооперирането и свързането в мрежи.

Приоритетна ос 3 “Финансови ресурси за развитие на предприятията” Реализирането на проекти по третата приоритетна ос цели подобряване достъпа до капитал за развитие на предприятията.

Приоритетна ос 4 “Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика” С изпълнението на проекти по приоритетна ос 4 се цели насърчаване на инвестиционната дейност, подобряване на експортния потенциал на националната икономика и подкрепа на националната инфраструктура по качество.

Приоритетна ос 5 “Техническа помощ” Приоритетна ос е насочена към оказване на подкрепа при управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на дейностите по ОП РКБИ, както и работата на Комитета за наблюдение, включително и чрез провеждането на проучвания и изследвания, необходими за изпълнението и оценката на ОП, както и на информационни кампании за осигуряване на прозрачност на дейностите по програмата.



1.3. Бюджет

<i>Приоритетна ос</i>	Общо финансиране по оперативната програма ⁶	Общо финансиране по оперативната програма (след релокации)	Сертифицирани разходи (публично участие)	Коефициент на изпълнение в проценти
<i>Приоритетна ос 1</i>	210 692 798 EUR	243 201 016.00 EUR	215 749 515.40 EUR	88.71%
<i>Приоритетна ос 2</i>	529 000 000 EUR	501 752 771.00 EUR	480 680 534.56 EUR	95.80%
<i>Приоритетна ос 3</i>	350 000 000 EUR	349 790 412.00 EUR	349 633 651.79 EUR	99.96%
<i>Приоритетна ос 4</i>	37 656 852 EUR	35 621 346.00 EUR	28 650 385.37 EUR	80.43%
<i>Приоритетна ос 5</i>	34 865 901 EUR	31 850 006.00 EUR	26 141 268.82 EUR	82.08%
Общ сбор	1 162 215 551 EUR	1 162 215 551.00 EUR	1 100 855 356 EUR	94.72%

⁶ Съгласно одобрените изменения на ЕК, 2012 г



2 ПРОЦЕС НА ИЗГОТВЯНЕ НА ОЦЕНКА

2.1 Цел и обхват на последващата оценка, изисквания на техническата спецификация

Основната цел на договора е да се извърши цялостна последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 за установяване на целесъобразността, ефективността и ефикасността от изпълнението на отделните интервенции, въздействието и постигнатата устойчивост на резултатите от изпълнението на програмата в периода 2007-2013 г.

Специфичните цели са:

- ✓ Да се извърши оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2);
- ✓ Да се извърши оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма, която следва да се базира на отделни анализи и оценки по петте приоритетни оси при отчитане на техните специфични целеви групи, конкретни цели и обявени през периода процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, а за Приоритетна ос 3 „Финансови ресурси за развитие на предприятията” – стартираните инструменти за финансов инженеринг по Инициативата JEREMIE;
- ✓ Да се извърши оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики;
- ✓ Да се разработи набор от препоръки/работещи модели и добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на оперативната програма за иновации и конкурентоспособност през програмния период 2014-2020 г., в т.ч.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

подготовката и изпълнението на проекти/схеми за повишаване на конкурентоспособността, иновациите, енергийната и ресурсна ефективност, др.

При изпълнение на последващата оценка на ОП РКБИ се спазват всички изисквания на техническата спецификация, съответно целта, обхвата по предвидените задачи за оценка и оценителни въпроси. Съгласно чл. 47-49 от Регламент (ЕО) 1083/2006 целта на последващата оценка е да бъде изследвана степента на използваемост на ресурсите, ефективността и ефикасността от програмираните средства, социално-икономическото въздействие и влияние върху приоритетите на Общността.

2.2 Анализ на резултатите и постигнатото в рамките на договора

Оценката надгради резултатите от извършените предходни оценки и анализи, като се съсредоточи върху цялостното изпълнение, постигнатите резултати и въздействие на ниво програма.

Оценката на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива даде възможност да се направят квалифицирани изводи по отношение на постигнатите резултати спрямо заложените цели, свързани с целевите групи на ОП РКБИ, като надгради досега извършените анализи с цел дефиниране на обобщени препоръки за концентрация на бъдещите политики и средства към техните нужди и потребности. Направиха се основни изводи относно степента на съответствие на ОП РКБИ спрямо ключови национални стратегически цели и най-вече с целите на европейските политики и стратегически приоритети за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

При стартиране на договора бе проведена писмена кореспонденция с УО и са изискани необходими документи, необходими за документален анализ на целесъобразността на две нива. Извърши се преглед и анализ на осигурените документи от УО. Предоставен е списък с всички ключови участници и бенефициенти по приоритетни оси спечелили проекти по програмата (с пълното и точно наименование на проекта, лица за контакти, телефони) и списъци на потенциални бенефициенти подали проектни предложения и класирани (с пълното и точно наименование на проекта, лица за контакти, телефони). Тези списъци бяха изходна информация за събиране на данни от търговския регистър, както и за провеждане на анкетните проучвания.. Годишните доклади на ОП РКБИ и JEREMIE са основна информация за вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики, както и информацията получена от УО, доклади за минали оценки.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Проведени са теренни проучвания- фокус групи на място в шестте района на планиране с бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3 и фокус група с представители на институционалните бенефициенти по ПО4 (ПРИЛОЖЕНИЕ 11).

Проведените фокус групи са във всеки от районите на планиране.: Югозападен район за планиране (ЮЗРП), Южен централен район за планиране (ЮЦРП), Югоизточен район за планиране (ЮИРП), Североизточен район за планиране (СИРП), Северен централен район за планиране (СЦРП), Северозападен район за планиране (СЗРП). В Южна България фокус групите бяха проведени както следва: на 04/10/2016 в Бургас, 05/10/2016 в Пловдив, 06/10/2016 в София. Групите бяха съставени от минимум 8-10 човека от целевите групи, като в Бургас и Пловдив преобладаваха представители на бенефициенти на Приоритетна ос 2. В Северна България фокус групите бяха проведени както следва на 18/10/2016 в Плевен, на 19/10/2016 във Велико Търново и на 20/10/2016 във Варна. Възложителят изготви писмо за подкрепа, а служителите на Регионалните сектори на УО се включиха активно в осигуряване на представители на целевите групи за участие във фокус-групите.

Проведената фокус група с институционални бенефициенти се състоя на 18/11/2016 г. с представители на всички бенефициенти, без БИС, които отказаха да дойдат с мотива, че не са включени като конкретен бенефициент по ОПИК.

Проведени са също анкетните проучвания по ПО1, ПО2 и ПО3 с бенефициенти, както и анкетно проучване със служители на УО, съответно ПРИЛОЖЕНИЕ 7, ПРИЛОЖЕНИЕ 8, ПРИЛОЖЕНИЕ 9 и ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

Проведени са 53 дълбочинни интервюта, по 10 по всяка приоритетна ос, като към ПО4, поради по-малкия брой бенефициенти са включени интервюта с ключови лица свързани с българската икономика(ПРИЛОЖЕНИЕ 10).

Оценката на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма изготви обобщена качествена преценка на постигнатите резултати спрямо поставените цели, съответно целесъобразността на действията по отношение на специфичните целеви групи по всяка приоритетна ос, техните конкретни цели и процедури за предоставяне на БФП и инструменти за финансов инженеринг. Констатираха се конкретните постигнати резултати спрямо вложените разходи при изпълнението на програмата като основен извод за оптимизация на работата на УО.

Качествените данни от оценката на ползвателите предостави информация за мнението на целевите групи, заинтересованите страни и бенефициентите на програмата. Акцентът тук бе върху събирането предимно на качествена информация, включително субективни мнения и оценки, които да допълват достъпните количествени данни. Характерът на



осъществяваната оценка и използването на разнообразни техники при събирането на информацията също повишават надеждността на изводите. Тези техники позволяват резултатите от оценката на различните групи ползватели да бъдат съпоставени и да се прецени до каква степен отделните мнения са валидни за представителите на всяка/всички целеви групи на програмата. Постигнати са минимални представителни извадки от респонденти – бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3, като резултатите са представени в ПРИЛОЖЕНИЕ 6, 7, 8 и 9 Проведените дълбочинни интервюта със заинтересованите страни имат предимно качествен характер, в подкрепа на изводите от количествените изследвания и статистическите данни и са представени в ПРИЛОЖЕНИЕ 10.

В проведените фокус групи във всеки от районите на планиране са включени оценителни въпроси за ефективността и ефикасността на програмата и присъствените списъци, протоколите от проведените фокус групи, сценариите и презентациите са включени в ПРИЛОЖЕНИЕ 11. Информацията, получена от фокус групите също послужи за по-нататъшното провеждане на количествените изследвания, изследване на причинно-следствени връзки и изясняване на възникнали противоречия между целевите групи и УО. На база информацията от кабинетното проучване и проведените фокус групи са синтезирани въпроси за анкетните проучвания и дълбочинните интервюта.

Бе извършена оценка на ползвателите и са изготвени доклади от анкетните проучвания на бенефициенти по ПО1 - ПРИЛОЖЕНИЕ 7, ПО2- ПРИЛОЖЕНИЕ 8, ПО3- ПРИЛОЖЕНИЕ 9, както и на служителите в УО, съответно в ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

Извършени са собствени проучвания за събиране на количествени данни на бенефициентите и потенциалните бенефициенти от Търговския регистър (данните са предоставени в ПРИЛОЖЕНИЕ 12)

Оценката на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики е от ключово значение в контекста на заложените в нормативните и стратегически документи на европейско и национално ниво изисквания за постигане на дефинираните цели и покриване на индикаторите за резултат и въздействие. При изпълнението на тази задача се изготви становище за социално-икономическото, териториалното въздействие и това върху околната среда на интервенциите по ОПРКБ, както и приноса на програмата за ефективно прилагане на общите политики на ЕС по отношение на равенството между половете и липса на дискриминация, иновации и прилагането на политики за поощряване на иновационните процеси.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

При извършване на анализа, освен използваната литература описана в ПРИЛОЖЕНИЕ 5, бе анализирана цялата публична информация публикувана на електронната страница на УО и на електронната страница на Структурните фондове на ЕС в частта документи относно ОП РКБИ, бяха извършени собствени проучвания и бяха събрани налични публични данни от НСИ и Евростат и Търговския регистър.

Направена е справка с кодове по КИД-2008 и категория предприятие на всички бенефициенти, както и на потенциалните бенефициенти по ПО1 и ПО2. Изградена е база данни, въз основа на която са извършени статистическите анализи (Приложение 12). Оценителни въпроси свързани с изпълнението на задача 3 са дискутирани на фокус групите в шестте района на планиране и дълбочинните интервюта. Допълнително информация е получена и от проведените анкетни проучвания.

Подробна методология за извършване на оценката на Задача 3 е представена в ПРИЛОЖЕНИЕ 3 към окончателния доклад.

Оценката на добрите практики от прилагането на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г. и формулирането на препоръки/работещи модели и добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОП "Иновации и конкурентоспособност" за периода 2014-2020 г. анализира добрите практики от управлението на ОП РКБИ и формира набор от репери за подготовката на процедури и изпълнението на проекти за повишаване на конкурентоспособността, иновациите, енергийната и ресурсна ефективност в българските предприятия през програмен период 2014-2020 г.

При оценката на тази задача е анализиран натрупания опит, идентифицираните проблеми и добри практики. Анализирани са вътрешните документи на УО като наръчници, СУК, ръководства, насоки за кандидатстване, информация за проведени обучения и др.

Оценени са добрите практики от прилагането на оперативната програма, в т.ч. програмиране и дизайн на инструментите за предоставяне на подкрепа, подбора на проектни предложения, сключване на договори и тяхното, изпълнение, наблюдение и отчитане, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и пр. Въз основа на извършената оценка на добрите практики от управлението и изпълнението на програмата, са формулирани препоръки/работещи модели и добри практики с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОП „Иновации и конкурентоспособност” през програмен период (2014-2020 г.).



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Въпроси относно примерите за добри практики в управлението и изпълнението на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г. са включени в сценариите на фокус групите, в анкетните проучвания и въпросниците за дълбочинни интервюта.

Резултатите в процеса на извършване на последващата оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 включват следните постигнати резултати:

- ✓ Постигнат резултат съгласно Техническата спецификация е изготвения и одобрен Встъпителен доклад във връзка с извършената последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на ОП РКБИ.
- ✓ Проведени са анкетното проучване със служителите на УО, както и анкетни проучвания с бенефициенти и потенциални бенефициенти на ПО1 и ПО2 и ПО3.
- ✓ Проведени са фокус групи във всеки от районите на планиране: Югозападен район за планиране (ЮЗРП), Южен централен район за планиране (ЮЦРП), Югоизточен район за планиране (ЮИРП), Североизточен район за планиране (СИРП), Северен централен район за планиране (СЦРП), Северозападен район за планиране (СЗРП).
- ✓ Проведена е фокус група с представители на институционалните бенефициенти на ПО4.
- ✓ Проведени са общо 53 броя дълбочинни интервюта с ръководния състав на УО, с представители на всички институционални бенефициенти на ПО4. Проведени са 10 дълбочинни интервюта с бенефициенти на ПО1 с представители на университети като СУ Климент Охридски, Технически университет Варна, Бургаски свободен университет, Техно парк София и бенефициенти на ПО1. По ПО2 са проведени 10 дълбочинни интервюта с експерти участвали във фаза 1 на газовата връзка България-Сърбия и представители на големи, средни, малки и микро предприятия, бенефициенти на ПО2. По ПО3 са проведени дълбочинни интервюта с представители на ЕИФ, Булбанк, ПроКредит банк, ОББ и Райфайзен банк, Алианц банк и Фонд на Фондовете. Проведени са още дълбочинни интервюта с лица заемащи ръководни постове в българската икономика, като представители на БАН, Агенцията за икономически анализи и прогнози, Европейския Институт и др.
- ✓ Събрани и обработени са статистически данни от Търговския регистър, публично достъпни данни от НСИ и Евростат и други източници.



- ✓ Постигнат резултат съгласно Техническата спецификация е изготвения и одобрен Междинен доклад във връзка с извършената последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на ОП РКБИ.
- ✓ Изготвено е предварително резюме на последващата оценка на ОП РКБИ
- ✓ Извършена е оценката по оценителни въпроси съгласно Техническата спецификация и допълнителни оценителни въпроси, предложени в офертата по основните 4 задачи за оценка.

2.3 Анализ на възникналите проблеми и препоръки за решаването им в бъдеще

При изпълнението на договора не са възниквали проблеми. Известно затруднение за екипа по оценка бе не голямата отзивчивост на бенефициентите на програмата за участие в предвидените онлайн анкетни проучвания, фокус групи и дълбочинни интервюта. Въпреки оказаната помощ от УО и изготвяне на писмо за подкрепа, срокът за попълване на анкетните проучвания беше удължен, за да се постигнат минималните извадки от респонденти по ПО1, ПО2 и ПО3.

Изпълнението на договора за последващата оценка на ОП РКБИ постави няколко предизвикателства, с които Изпълнителя се съобрази и предприе действия за тяхното преодоляване. Едно от тях е големият обем от данни, които трябва да се оценят и анализират. Поради своя характер, оценката включи преглед на голямо количество източници на вторична информация: доклади, анализи, стратегически и планови документи, разработки на УО, методически указания и работни документи, протоколи от заседания на работни групи, документи, свързани с изпълнението и мониторинга на ОП РКБИ. Голяма част от документите бяха предоставени от Възложителя, а останалата част от информацията Изпълнителя осигури от достъпни публични източници, чрез добре подбрани методи и инструменти за набиране на собствена информация и данни за анализ, които покриват обхвата на оценка и в същото време ангажират в достатъчно малка степен служителите в тези структури, поради голямата им натовареност.

Друго предизвикателство бе непредоставените официални данни от НСИ. Поисканите статистически макро данни от УО не бяха предоставени от НСИ. За да компенсират липсата, Изпълнителят събра и обработи в подходящ вид публично достъпните статистически данни от НСИ, Търговски регистър и Евростат. Препоръчително е в бъдеще при изпълнение на външни и вътрешни оценки на ОПИК 2014-2020, УО да работи в тясно



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

сътрудничество с НСИ и предварително да осигури необходимите статистически данни, които ще позволят изпълнението на качествени оценки, още повече, че НСИ е заложен като източник на информация за осигуряване на данни за изпълнение на индикаторите за резултат заложен в ОПИК 2014-2020 г.

3 МЕТОДОЛОГИЧЕН ПОДХОД

Методологията и подходът, които са използвани при извършването на настоящия анализ, се базират на принципите на формативния подход, фокусиране върху резултатите, провеждане на количествено и качествено проучване, подход на активно участие от заинтересованите и целеви групи и прилагане на добри практики. В хода на анализа е приложен принципът на триангулацията, според който данните и заключенията се базират на поне два източника на информация, с цел получаване на адекватно ниво на достоверност. За целта са използвани множество и разнообразни източници и методи за набиране на информация – както количествени, така и качествени (субективни мнения, събрани чрез интервюта, въпросници, фокус групи).

Извършените дейности за осъществяване на последващата оценка са събиране на информация, нейния анализ и оценка. Информацията необходима за оценката включва първични и вторични данни. Събирането на първичните данни се състои в систематично наблюдение на конкретни качествени и количествени данни от проведените анкетни проучвания и фокус групи, и дълбочинните интервюта, докато вторичните данни представляват аналитични извлечения от първични данни като НСИ, Евростат, Търговски регистър и други източници и изводи и констатации от вече извършени оценки на програмата и др. Методите за извличане на данни имат важно влияние върху вида на данните, които се събират. За балансиране на оценката, за осъществяване на задълбочени анализи и представяне на ясни и надеждни резултати са използвани набор от инструменти, които позволяват както количествени така и качествени анализи. Проведени са няколко срещи с Възложителя, на които са уточнявани възникнали въпроси от оценителния екип, искана е допълнителна информация и са коментирани вида и качеството на данните. На срещите са уточнявани стартирането на анкетните проучвания, както и плановете за провеждане на фокус групите и дълбочинните интервюта. Всички срокове за изпълнение на дейностите по отделните задачи за оценка са съобразени с индикативния график за изпълнение на обществената поръчка, който е приложение към одобрения въстпителен доклад. Методите за анализ са съобразени с основната цел на анализа, а именно - да се извърши независим преглед и да се оцени напредъкът и ефективността на изпълнението на



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

ОП РКБИ и съответствието му със заложените в програмата цели. За целите на анализа са формулирани общи и специфични въпроси, покриващи всички критерии за анализ (релевантност, ефективност, ефикасност, устойчивост и принос към хоризонталните политики на ЕС).

При изпълнението на настоящия договор, Изпълнителят използва методите и инструментите включени в техническата спецификация и техническата оферта. Поради характера на оценката, предварителните проучвания, както и наличните данни е невъзможно да бъдат използвани всички методи. Изпълнителят използва най-подходящите методи за събиране на информация, анализиране и оценка. Използваните методи и инструменти са описани подробно в следващата таблица.



Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2):

Подзадача/дейност	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
<p>ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДАЧАТА НА НИВО 1</p>	<p>1. До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи на ОП РКБИ?</p> <p>2. Размерът на средствата по отделните изпълнени интервенции подходящ ли е /достатъчен ли е, предвид установените нужди на целевите групи?</p> <p>3. До каква степен приложените интервенции са съобразени с капацитета на отделните целеви групи за усвояване на публични средства?</p> <p>4. До каква степен целевите групи са участвали или са били консултирани в процеса на планиране, управление и изпълнение</p>	<p>Извършен бе анализ на вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики.</p> <p>Извърши се експертна оценка на събраната информация.</p> <p>Бяха организирани работни срещи с УО за обсъждане на междинни резултати.</p> <p>Формира се база данни с информация за бенефициенти и потенциални бенефициенти</p>	<p>Бяха прегледани и анализирани релевантните източници на информация и свързани документи. Бяха извършени собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни, представляващи изходна база за извършване на оценката.</p> <p>Беше анализирана информацията от теренните проучвания – дълбочинни интервюта и фокус групи.</p> <p>Използваните инструменти са кабинетно проучване - инструмент за събиране и анализ на първична и вторична информация;</p> <p>Преглед на достъпни, публични документи;</p> <p>Изготвен списък с документи,</p>	<p>При извършване на анализа, освен използваната литература описана в ПРИЛОЖЕНИЕ 5, бе анализирана цялата публична информация публикувана на електронната страница на УО и на електронната страница на Структурните фондове на ЕС в частта документи относно ОП РКБИ. Беше проведена писмена кореспонденция с УО и бяха изискани необходими документи като решения и протоколи на КН на ОП РКБИ, методологична рамка и техническа документация на актуализирания и надграден модел СИБИЛА 2.0, решения на ЕК за изменение на програмата и изменените текстове,</p> <p>Годишните доклади на ОП РКБИ и JEREMIE са основна информация за вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики, както и</p>



	<p>на отделните интервенции по ОП РКБИ в периода 2007-2013 г.?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Адекватно ли са отразени нуждите и предизвикателствата пред отделните целеви групи в програмата?</p> <p>2. Приложени ли са подходящи и последователни критерии за избор на категории потенциални бенефициенти спрямо заложените цели, приоритети, дейности?</p> <p>3. В каква степен са били навременно разработени, утвърдени и публикувани, ясни и изчерпателни правила и процедури, свързани с функциите и задачите на страните, участващи в изпълнението на дейностите по проекти?</p> <p>4. Съществуват ли условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на определени целеви групи в процедурите за предоставяне на БФП или</p>		<p>които да предостави Възложителя;</p> <p>Въпросници за дълбочинни интервюта и анкетни проучвания.</p> <p>Сценарии за фокус групи</p> <p>База данни</p> <p>Контролни листа</p> <p>Проведени са теренни проучвания- фокус групи на място в шестте района на планиране, както и дълбочинни интервюта.</p> <p>За събиране на първична информация бяха проведени анкетни проучвания с бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3.</p>	<p>информацията получена от УО, доклади за минали оценки.</p> <p>Поради своя характер, оценката включи преглед на голямо количество източници на вторична информация: доклади, анализи, стратегически и планови документи, разработки на ОП, методически указания и работни документи, протоколи от заседания на работни групи, документи, свързани с изпълнението и мониторинга на ОП РКБИ. Резултатите от прегледа на документите е основен източник на информация за оценяващия екип. Като резултат от прилагането на метода се формира основата за последващите аналитични дейности като изготвяне на анкетни карти, сценарии за фокус групи и дълбочинни интервюта и др. Обобщение на анализа на задачата е представен в аналитичен доклад (Приложение 1).</p>
--	--	--	---	---



	<p>инструментите за финансов инженеринг? Ако има, какви са те и какви мерки са предприети за тяхното преодоляване?</p> <p>5. Доколко адекватни са механизмите за определяне потребностите на целевите групи? В положителна или негативна насока са се изменили те в сравнение с предишни подобни схеми/мерки/интервенции? В каква степен изпълнението на програмата е оказало влияние за промяната?</p> <p>6. Кои канали на комуникация с конкретните и потенциални бенефициенти са били най-ефективни?</p> <p>7. Кои фактори са оказали негативно влияние сред целевите групи при размяната на информация и комуникация с УО? На какво се дължи това?</p>			
Подзадача/дейност	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ	1. До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи,	- Преглед и анализ на релевантни източници на информация и свързани	Бяха извършени собствени проучвания и събиране статистическа информация за	Предоставените от УО годишни справки Lothar– прогнози и реално изпълнение по приоритетни оси и



<p>НА ЗАДАЧАТА НА НИВО 2</p>	<p>бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, определени в НСРР в областта на повишаването на конкурентоспособността на българската икономика, а именно:</p> <ul style="list-style-type: none"> - внедряване на иновации в предприятията (включително в каква степен приложените интервенции са съобразени и съответстват на нивото на развитие на националната иновационна система; какъв е дела на успешните иновативни и научно-изследователски проекти, подкрепени от ОП РКБИ); - насърчаване трансфера на научно-изследователски дейности в продукти готови за продажба; - подкрепа за технологичния трансфер, разпространението на нови услуги и добри практики; - насърчаване на сътрудничеството между предприятията и научно-изследователските организации (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява това сътрудничество и как); 	<p>документи;</p> <p>Анализ на устойчивостта на изпълнението-показатели, индикатори и сравнителен анализ между индикаторите заложен в ОП РКБИ и тези в НПП</p> <ul style="list-style-type: none"> - Анализ на вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики; <p>Използвани са следните инструменти:</p> <p>Кабинетно проучване /desk research/;</p> <p>Бази данни;</p> <p>Работни срещи за обсъждане на междинни резултати.</p> <p>Експертна оценка</p>	<p>изразходване на средствата и изпълнение на индикаторите. Беше анализиран минал опит от протоколи от проведени срещи на КН на ОП РКБИ, писма от заинтересовани страни до КН, секторни анализи на нуждите на заинтересованите страни.</p> <p>Бяха проведени теренни проучвания за събиране на първична информация бяха използвани анкетни проучвания, дълбочинни интервюта и фокус групи.</p> <p>Проведени са теренни проучвания-фокус групи на място в шестте района на планиране с бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3 и фокус група с представители на институционалните бенефициенти по ПО4 (ПРИЛОЖЕНИЕ 11).</p>	<p>по схеми по години за: контракуване, спазване на правилото N+2 и N+3, плащания към бенефициентите, сертифицирани разходи бяха много полезни.</p> <p>Беше анализиран вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики като Сибила – справка по години, по приоритетни оси и процедури Справки генерирани в SCF_database.xls и esf_payments.xls. Също така за изпълнението на инициативата JEREMIE са анализирани финансово споразумение, както и годишните доклади. Беше използвана информация за плащанията извършени по приоритетни оси, операции и процедури. ИСУН, както и информация за изпълнението на индикаторите и др.</p> <p>Информацията получена от Възложителя бе достатъчна, за да започнат кабинетни проучвания. Извършени са и собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни,</p>
--	--	---	---	---



	<ul style="list-style-type: none">- повишаване на инвестициите в сферата на научно изследователската, технологично развойната и иновационната дейност чрез иновативни и разнообразни финансови инструменти (стартов капитал за иновативни фирми, рисков капитал);- повишаване нивото на компетентност и ИТ познания на бизнеса;- постигане на съответствие с изискванията на ЕС и адаптиране на технологиите и продуктите към изискванията на директивите на ЕС и особено към хармонизираните стандарти;- постигане на съответствие с международно признати пазарни стандарти за МСП – въвеждане на управленски системи (включително управленски системи, основани на ИТ), системи за управление на качеството и пр.;- повишаване на експортната активност на българските предприятия;- насърчаване на бизнес			<p>представляващи изходна база за извършване на оценката.</p> <p>Поради своя характер, оценката включи преглед на голямо количество източници на вторична информация: доклади, анализи, стратегически и планови документи, разработки на ОП, методически указания и работни документи, протоколи от заседания на работни групи, документи, свързани с изпълнението и мониторинга на ОП РКБИ. Резултатите от прегледа на документите е основен източник на информация за оценяващия екип. Като резултат от прилагането на метода се формира основата за последващите аналитични дейности като изготвяне на анкетни карти, сценарии за фокус групи и дълбочинни интервюта и др. Обобщение на анализа на задачата е представен в аналитичен доклад (Приложение 1).</p>
--	--	--	--	---



	<p>сътрудничеството чрез създаването на бизнес мрежи и подпомагане на инициативи за създаване на клъстерни производства;</p> <ul style="list-style-type: none"> - насърчаване въвеждането на енергоспестяващи технологии и увеличаване използването на възобновяеми енергийни източници; - подобряване на достъпа до финансиране (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява промяна в начина/механизмите за финансиране на дейността на МСП)? <p>2. До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, заложен в първата Национална Програма за Реформи (НПР), отнасящи се до развитие на малките и средни предприятия (МСП), насърчаване на предприемачеството, подкрепа на иновационните дейности и подобряване на бизнес средата за повишаване на конкурентоспособността и</p>			
--	--	--	--	--



	<p>добавената стойност на националната икономика?</p> <p>3. Каква е степента на съответствие и реалния принос от изпълнението на ОП РКБИ за постигане на целите на Лисабонската стратегия за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и допринасяща за ефективен икономически растеж, впоследствие преразгледани в Стратегията “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж?</p> <p>4. В каква степен интервенциите по ОП РКБИ допълват подкрепата, предоставяна по други програми и финансови инструменти? Каква е връзката и синергията между ОП РКБИ и мерките, реализирани по други програми и финансови инструменти с оглед постигане на националните и общоевропейски цели за икономическо развитие и социално сближаване?</p> <p>5. Подкрепата, предоставена по ОП РКБИ концентрирана ли е към най-ефективните и ефикасни интервенции от гледна точка на националните и общоевропейски</p>			
--	--	--	--	--



	<p>цели за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в периода 2007-2013 г.?</p> <p>Допълнителни оценителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Кой са най-често срещаните трудности пред успешното реализиране на иновативни и научно-изследователски проекти от целевите групи?</p> <p>2. Кой са основните пречки пред целевите групи за осъществяване трансфер на научно-изследователски дейности и продукти за продажба?</p> <p>3. Кой са основните бариери (от гл. т. на предприятието) пред създаването на партньорство между предприятия и научно-изследователски организации?</p> <p>4. Кой са основните пречки (за организациите) пред създаването на партньорство между предприятия и научно-изследователски организации?</p>			
--	--	--	--	--



	<p>5. Какъв дял от създадените по ОП РКБИ партньорства между предприятия и научни организации остават трайни, т.е. имат повече от един общ проект след приключване на проекта по ОП РКБИ?</p> <p>6. Предприятията, адаптирали технологии и продукти към изискванията на директивите на ЕС и хармонизираните стандарти, повишили ли са ефективността, ефикасността от своята дейност? (по-ниски разходи за енергия и други)</p> <p>7. Кои механизми, насочени към финансиране на МСП, се оказват най-предпочитани от целевата група на МСП?</p> <p>8. Кои финансови инструменти се оказват най-предпочитани от целевите групи?</p> <p>Какъв е ефектът и влиянието за различните бенефициенти от наличието на допълняемост между ОП РКБИ и националните програми?</p>			
--	---	--	--	--



Задача 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма

Подзадача/действие	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА ЕФЕКТИВНОСТ И ЕФИКАСНОСТ	<p>1. Доколко (в каква степен) са постигнати резултатите, индикаторите (на ниво приоритетна ос и ключови индикатори на ниво оперативна програма) и съответно целите на ниво приоритетна ос и на ниво програма?</p> <p>2. Спомагат ли реално интервенциите за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата?</p> <p>3. Налице ли са били необходимите ресурси /финансови, времеви, административен капацитет, процедури, в т.ч. законови и подзаконови нормативни актове и пр./, които да осигурят ефективното и ефикасно постигане на заложените резултати, индикатори и цели?</p> <p>4. Доколко целесъобразни и обосновани са използваните инструменти за постигане на</p>	<p>- Преглед и анализ на релевантни източници на информация и свързани документи;</p> <p>- Извършване на собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни, представляващи изходна база за извършване на оценката;</p> <p>Извършен е анализ на устойчивостта на изпълнението-показатели, индикатори за оценка на устойчивост и ефект от устойчивостта</p> <p>- Провеждане на теренни проучвания и е извършена оценка на ползвателите. Оценката на ползвателите и са изготвени доклади от анкетните проучвания на бенефициенти и потенциални бенефициенти по ПО1 и ПО2,</p>	<p>Най-важните методи за изпълнението на тази задача са прегледа и анализа на релевантни източници на информация - кабинетното проучване.</p> <p>Бяха извършени собствени проучвания и бяха събрани налични публични данни от НСИ и Евростат и търговския регистър. Оценъчни въпроси за изпълнение на задачата 2 са включени в сценариите на фокус групите, дълбочинните интервюта и анкетните проучвания.</p> <p>Извършени са собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни.</p>	<p>Прегледани и анализирани са годишни доклади от изпълнението на програмата, информация от вече проведени анализи и оценки, налична кореспонденция с органи на ЕС, както и останалите участници в процеса на алокиране на финансови средства по програмата, кореспонденцията с ЕК, от която става ясно изискванията към програмата поставени от комисията и изпълнение на препоръките, Предоставени бяха от УО списък с всички ключови участници и бенефициенти по приоритетни оси спечелили проекти по програмата (с пълното и точно наименование на проекта, лица за контакти, телефони), както и списъци на потенциални бенефициенти подали проектни предложения, но класирани и одобрени такива (с пълното и точно наименование на проекта, лица за контакти,</p>



	<p>набелязаните цели и резултати?</p> <p>5. Доколко целесъобразни и обосновани са извършваните промени/ преразпределение на ресурсите между мерките по програмата в процеса на изпълнение от гледна точка постигане на заложените резултати, индикатори и цели?</p> <p>6. Възможно ли е било същите резултати да бъдат постигнати по по-ефикасен начин от гледна точка на вложените ресурси?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. В каква степен заложените цели, индикатори и резултати в програмата са ясно и недвусмислено формулирани и последователно осъществявани през програмния период?</p> <p>2. Съществува ли синергия и допълняемост между специфичните цели на ниво ОП и отделна ПО? Взаимодействат ли си и как специфичните цели между</p>	<p>и бенефициенти по ПОЗ както и на служителите в УО, съответно ПРИЛОЖЕНИЕ 7, ПРИЛОЖЕНИЕ 8, ПРИЛОЖЕНИЕ 9 и ПРИЛОЖЕНИЕ 6.</p> <p>Беше извършен частичен SMART анализ и частичен GAP анализ на индикаторите (включени в Приложение 2)</p> <p>Извършен бе анализ на икономичността, ефективността и ефикасността на изпълнението.</p> <p>В рамките на гореописаните проведени теренни проучвания – фокус групи, бяха включени оценителни въпроси за ефективността и ефикасността на оперативната програма.</p> <p>Проведените дълбочинни интервюта със заинтересованите страни имат предимно качествен характер, в подкрепа на изводите от събраните количествените изследвания и</p>		<p>телефони). На база тези списъци бяха създадени база данни с респонденти за стартиране на анкетните проучвания и за допълване на данните от наличните публични такива в Търговския регистър.</p> <p>Прегледани бяха данните за наложени финансови корекции на бенефициенти по програмата, както и информацията за плащанията извършени по приоритетни оси, операции и процедури. ИСУН. Информация за изпълнението на индикаторите и др.</p> <p>Обобщение на анализа на задачата е представен в аналитичен доклад (Приложение 2).</p>
--	--	--	--	--



	<p>отделните ПО?</p> <p>3. В каква степен осигурените средства по програмата (финансови, човешки и др.) са адекватни, целесъобразни и подходящи за постигане на поставените цели и очаквани резултати?</p> <p>4. Адекватно обосновани ли са предложените дейности, целеви групи, типове бенефициенти по отделните приоритетни оси с оглед постигане заложените цели?</p> <p>5. Адекватна ли е приложената комбинация от различни финансови инструменти с оглед постигане целите на програмата?</p> <p>6. Кои са факторите (външни и вътрешни), които възпрепятстват задоволителното постигане на целите на ниво ОП и ПО?</p> <p>7. Съществуват ли причинно-следствени връзки между предложените дейности, очакваните продукти и резултати от тях?</p> <p>8. Ефективна ли е и доколко организационната структура и управленска система за изпълнение</p>	<p>статистическите данни.</p> <p>Кабинетно проучване /desk research/;</p> <p>Бази данни;</p> <p>Работни срещи за обсъждане на междинни резултати.</p> <p>Експертна оценка</p>		
--	---	---	--	--



	<p>на оперативната програма?</p> <p>9. Отговаря ли качеството на процедурите за предоставяне на БФП и финансовите инструменти на поставените цели на ниво ОП и ПО?</p> <p>10. Адекватна ли е и доколко системата за измерване, проследяване и отчитане ефективността на програмата?</p> <p>11. Устойчиви ли са избраните индикатори за резултат по програмата (напр. техните стойности не могат да бъдат случайно повлияни от екстремни стойности)?</p> <p>12. Реалистични ли са били целевите стойности на индикаторите, съгласно размера на предвидената подкрепа и нейното разпределение спрямо ПО?</p> <p>13. Целевите стойности на индикаторите за резултат отразяват ли очакваните ефекти от дейностите?</p> <p>14. Сред кои индикатори на ниво програма и приоритетна ос се наблюдава най-добро и най-слабо</p>			
--	--	--	--	--



	<p>изпълнение?</p> <p>15. Какви алтернативни подходи биха могли да се идентифицират за постигане на по-добро изпълнение или редуциране на фактори, които намаляват ефективността на програмата?</p> <p>16. Степен на ефикасност на изпълнение на процедурите по петте ПО на ОП РКБИ?</p> <p>17. Съществуват ли други интервенции, които биха довели до по-добри резултати от изпълнението на проектите?</p> <p>18. Адекватно ли е финансовото разпределение на формите на подкрепа по категории интервенции?</p> <p>19. Адекватно ли е разпределението на финансовите средства между отделните приоритети и процедури с оглед целите и приоритетите на националната икономика?</p> <p>20. В каква степен графика за обявяване и изпълнение на процедурите е балансиран спрямо нуждите на бенефициентите и</p>			
--	---	--	--	--



	<p>спрямо натовареността на административния капацитет на програмата?</p> <p>21. Оптимално ли са използвани наличните финансови, човешки и времеви ресурси в хода на изпълнение на програмата?</p> <p>22. Ефикасно ли е организирано управлението на програмата?</p> <p>23. Услугите, които произтичат от изпълнението на оперативната програма - предоставяне на информация за нейното изпълнение и други - извършват ли се качествено, своевременно и в полза на целевите групи и заинтересованите страни?</p> <p>24. Кои от наличните ресурси – финансови, човешки, времеви или други са оказали най-проблемни от гл. т. на наличност, качество при изпълнението на програмата?</p> <p>25. Извършени ли са дейностите по управление на програмата, процедурите в съответствие с добрите административни принципи и управленски практики?</p>			
--	---	--	--	--



	<p>26. Къде е основният акцент на административната тежест (подготовка, оценка или при изпълнение на проекти)?</p> <p>27. Предприемани ли са навременно мерки за промяна на съществуващите нормативни актове и положителни изменения в посока редуциране административната тежест?</p>			
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите, вкл. оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики				
Подзадача/дейност	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ И УСТОЙЧИВОСТ	<p>1. Какви са перспективите за средносрочно и дългосрочно въздействие на резултатите от изпълнението на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на национално ниво като се има предвид степента на постигане на индикаторите за същност (контекст) и индикаторите за въздействие на оперативната програма?</p> <p>2. Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху основните показатели за</p>	<p>Провеждани са теренни проучвания и е извършена оценка на ползвателите.</p> <p>Извършен е анализ на вече натрупан опит и идентифицирани проблеми и добри практики</p> <p>Извършен е анализ на устойчивостта на изпълнението-показатели, индикатори за оценка на устойчивост и ефект от</p>	<p>Оценителни въпроси свързани с изпълнението на задача 3 са дискутирани на фокус групите в шестте района на планиране и дълбочинните интервюта. Допълнително информация е получена и от проведените анкетни проучвания.</p>	<p>Използваните източни на информация са представени в ПРИЛОЖЕНИЕ 5.</p> <p>Предоставените от УО годишни справки Lothar– прогнози и реално изпълнение по приоритетни оси и по схеми по години за: контракуване, спазване на правилото N+2 и N+3, плащания към бенефициентите, сертифицирани разходи бяха много полезни.</p>



	<p>социално-икономическо развитие?</p> <p>3. Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите върху социално-икономическото развитие на национално ниво?</p> <p>4. Кои са идентифицираните не планирани (положителни и отрицателни) и косвени ефекти от интервенциите по ОП РКБИ?</p> <p>5. Кои са идентифицираните външни фактори, които биха могли да са повлияли (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на интервенциите по ОП РКБИ?</p> <p>6. Какво е влиянието на тези външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОП РКБИ?</p> <p>7. Как интервенциите по ОП РКБИ адресират последиците от финансовата и икономическа криза и тяхното въздействие върху социално-икономическото развитие на страната?</p> <p>8. До каква степен наблюдаваните промени в социално-</p>	<p>устойчивостта при оценка на степента въздействие и устойчивост върху основните показатели за социално-икономическо развитие.</p> <p>Използваните статистически методи включват дескриптивна (описателна) статистика особено при извършването на съпоставителния анализ (почти всички въпроси без изключение), индуктивна статистика (ОВ 2 и ОВ7 на база анкетни данни) и корелационен анализ (ОВ4), особено при оценка на нежелани ефекти, вариационен анализ за преглед на дисперсията на отчетените ефекти около стойностите на централна тенденция (почти всеки въпрос), еднофакторен дисперсионен анализ One-way ANOVA (ОВ 4) при оценка на въздействието на програмата, чрез секторните данни и синтетични показатели получени въз</p>		<p>Беше анализиран вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики като Сибила – справка по години, по приоритетни оси и процедури Справки генерирани в SCF_database.xls и esf_payments.xls. Също така за изпълнението на инициативата JEREMIE са анализирани финансово споразумение, както и годишните доклади. Бе използвана информация за плащанията извършени по приоритетни оси, операции и процедури. ИСУН, както и информация за изпълнението на индикаторите и др.</p> <p>Извършени бяха собствени проучвания и бяха събрани налични публични данни от НСИ и Евростат и търговския регистър.</p> <p>Проведен е анализ на източниците на информация при кабинетното проучване като са включени доклади и други подкрепящи документи от анализи на социално-икономическото въздействие от европейските средства в България свързани с приоритетите на</p>
--	---	--	--	--



	<p>икономическата среда могат да бъдат определени като резултат от интервенциите по ОП РКБИ?</p> <p>9. Наблюдават ли се негативни социално-икономически влияния от реализацията на интервенциите по ОП РКБИ?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Възможно ли е било чрез използването на други методи и инструменти да се постигне по-високо социално-икономическо въздействие?</p> <p>2. Какви са нетните ефекти от изпълнението на програмата?</p> <p>3. Какви са оценените странични ефекти от изпълнението на програмата?</p> <p>4. Какви са нетните ефекти от изпълнението на процедурите по отделните приоритетни оси?</p> <p>5. Резултатите от изпълнението на кои процедури оказват най-голямо влияние върху промяната на макроикономическите</p>	<p>основа СБС (ANOVA и корелационен анализ са използвани и също и по отношение на всички компоненти на СБС статистиката – не е упоменато поради липса на статистически зависимости) и др. При оценка на въздействието е използван сравнителен анализ и съпоставителния анализ (counterfactual analysis), като е направен опит да бъде приложен метода „разлика в разликите“ (Difference-In-Differences), който позволява времевото измерение на средния ефект върху икономиката и на средния ефект върху стопанските единици участвали по програмата. Извадката за участвалите по програмата стопански единици разграничава участниците по трите основни приоритетни оси (ПО1, ПО2 и ПО3) преди всичко между постигнатите стопански резултати от предприятията-бенефициенти</p>		<p>оперативната програма, както и анализи от изпълнението на програмата, също така годишните доклади от изпълнението на програмата, годишни доклади от изпълнението на програмата, годишни доклади за изпълнение на инициатива JEREMIE, секторни анализи, доклади на КЕВКЕФ.</p> <p>Проучена и анализирана е информация от вече проведени анализи и оценки, налична кореспонденция с органи на ЕС, информация за плащанията извършени по приоритетни оси, операции и процедури. ИСУН. Информация за изпълнението на индикаторите и др.</p> <p>Направена е справка с кодове по КИД-2008 и категория предприятие на всички бенефициенти, както и на потенциалните бенефициенти по ПО1 и ПО2. Изградена е база данни, въз основа на която са извършени статистическите анализи.</p> <p>Подробна методология за извършване на оценката на Задача</p>
--	--	---	--	--



	<p>показатели?</p> <p>6. Има ли индикатори, за които трудно се набавя информация, или нейното събиране отнема значително време, което от своя страна възпрепятства измерването им?</p> <p>7. В каква степен въздействието върху социално-икономическите фактори е било повлияно от външни условия?</p> <p>8. Адекватни ли са били направените допускания за очакваното въздействие от планираните дейности върху социално-икономическото развитие на страната?</p>	<p>и тези постигнати в съвкупността на предприятията от допустимите по програмата сектори които служат за контролна група. Частично е извършен факторен анализ и регресивен анализ при анализиране на данните от проведените анкетни проучвания за наличие на корелация между отговорите на респондентите.</p> <p>Използвани са следните инструменти:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Кабинетно проучване /desk research/ - Работни срещи , - Бази данни - Експертна оценка 		<p>3 както и резултатите от извършените анализи и оценка са представени в ПРИЛОЖЕНИЕ 3 към окончателния доклад.</p>
Подзадача/дейност	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА	1. Постигнати ли са и в каква степен екологичните измерения на	Анализ на вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри	Преглед и анализ на релевантни източници на информация и	Направен е документален анализ на документите касаещи оценката на въздействието върху околната



<p>ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ОКОЛНАТА СРЕДА</p>	<p>мерките за подкрепа по ОП РКБИ?</p> <p>2. Кой са и в каква степен са постигнати непреки ефекти от изпълнението на интервенциите по ОП РКБИ върху околната среда?</p> <p>3. Взима ли се предвид в достатъчна степен опазването на околната среда при дизайна на инструментите за подкрепа, изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти?</p> <p>4. Какво е общото екологично въздействие от изпълнението на ОП РКБИ? Налице ли са негативни последици / екологични щети върху околната среда от прилагането на ОП РКБИ и в случай, че има такива, какви са предприетите мерки за тяхното предотвратяване, минимизиране или отстраняване?</p> <p>5. Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите по ОП РКБИ по отношение опазването на околната среда?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Възможно ли е било чрез</p>	<p>практики и е направена оценка на ползвателите</p> <p>Използваните инструменти са експертна оценка, бази данни, и анкетни проучвания, фокус групи</p>	<p>свързани документи</p> <p>Извършване на собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни, представляващи изходна база за извършване на оценката използвани следните инструменти:</p> <p>Кабинетно проучване /desk research/</p> <p>Във фокус групите и анкетните проучвания са включени въпроси относно спазване на изискванията за опазване на околната среда.</p>	<p>среда като: Становище по екологична оценка №5-4/2007 г. на МОСВ за съгласуване на ОП „РКБИ 2007-2013“; Решение №ЕО-5/2012 г. на МОСВ за преценяване на необходимостта от извършване на екологична оценка. Анализирани са и други административни актове или кореспонденция с МОСВ, РИОСВ, тригодишните доклади по наблюдение и контрол при прилагането на ОП „РКБИ-2007-2013“ съгласно т. II на Становище по ЕО 5-4/2007 г. на МОСВ, вкл. и при осъществяването на измененията на ОП РКБИ.</p> <p>Изготвена е последваща оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ върху околната среда, вкл. предприетите мерки за предотвратяване, минимизиране или отстраняване на екологични щети/негативни влияния върху околната среда в резултат от прилагането на Програмата, като се вземат под внимание и разпоредбите на Становище № 5-4/2007 г. на министъра на околната среда и водите за съгласуване на</p>
--	--	---	---	--



	<p>други мерки и инструменти да се постигне по-голямо екологично въздействие?</p> <p>2. В каква степен и при кои процедури е отбелязано позитивно екологично въздействие?</p> <p>3. Предоставяни ли са становища по програмата от институции по околна среда, съгласно нормативните изисквания и законодателство? Отразени ли са техните препоръки?</p> <p>4. Отчитат ли мерките по ОП РКБИ промените в условията и изискванията на европейско и национално ниво за опазване на околната среда?</p> <p>5. Доколко ефективни са предприетите мерки за наблюдение и контрол на въздействието върху околната среда при изпълнението на ОП РКБИ?</p> <p>Кои са най-често регистрираните негативни въздействия върху индикаторите за екологично</p>			<p>Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007 – 2013“.</p>
--	--	--	--	---



Подзадача/действие	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
<p>ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ ЗА ПРИНОС ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС</p>	<p>1. До каква степен хоризонталните политики на ЕС са взети предвид при:</p> <ul style="list-style-type: none"> дизайна на инструментите за подкрепа; оценката на проектните предложения; наблюдението на изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти; докладването на изпълнението на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори; цялостното управление и изпълнение на ОП РКБИ? <p>2. До каква степен системата от индикатори по ОП РКБИ измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?</p>	<p>Оценка на ползвателите</p> <p>Анализ на вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики и е направена оценка на ползвателите</p> <p>Използваните инструменти са експертна оценка, бази данни, Провеждане на срещи /формални и неформални</p>	<p>Преглед и анализ на релевантни източници на информация и свързани документи</p> <p>Извършване на собствени проучвания за събиране на количествени и качествени данни, представляващи изходна база за извършване на оценката</p> <p>Използвани са следните инструменти:</p> <p>Кабинетно проучване /desk research/</p> <p>Бази данни</p>	<p>Прегледани са и са анализирани във връзка с оценката на приноса на изпълнение на хоризонталните политики на ЕС доклади и други подкрепящи документи от анализи на социално-икономическото въздействие от европейските средства в България свързани с приоритетите на оперативната програма, както и анализи от изпълнението на програмата, както и резултатите от анкетно проучване за ефекта от усвояването на евро фондовете, проведено от БТПП.(Приложение 5)</p> <p>Извършени са собствени проучвания за събиране на качествени данни за прилагането на хоризонталните политики на ЕС в програмата, както и съгласуваността на интервенциите с европейските и национални документи, дефиниращи</p>



	<p>3. Какъв е общият принос на интервенциите по ОП РКБИ за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС?</p> <p>4. Доколко устойчив е приноса на интервенциите по ОП РКБИ по отношение изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Какви са механизмите за отчитане приноса на програмата към хоризонталните политики и принципи на ЕС?</p> <p>2. Съществуват ли ясни цели и инициативи, с които да се измерва и отчита приноса на програмата към хоризонталните политики и принципи?</p> <p>3. Във всички процедури ли са заложиени индикатори, измерващи изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?</p> <p>4. Отражават ли заложените индикаторите с еднаква тежест всяка от хоризонталните политики на ЕС в процедурите за кандидатстване по оперативната</p>			<p>релевантните хоризонтални политики на ЕС в областта на равните възможности, равния достъп, не дискриминацията, устойчивото развитие, насърчаването на информационното общество и др.</p> <p>Анализирани са вътрешните документи на ОП РКБИ – наръчник, СУК, насоки за кандидатстване и др. Анализирани са дизайна на инструментите за подкрепа. Включени са въпроси относно приноса към хоризонталните политики в сценариите на фокус групите, в анкетните проучвания и въпросниците за дълбочинни интервюта.</p>
--	---	--	--	--



	<p>програма?</p> <p>5. Използват ли се и какви механизми за гарантиране спазването на хоризонталните принципи?</p> <p>6. По какъв начин хоризонталните политики са отразени в съответните документи и наръчници за изпълнение на ОП РКБИ?</p> <p>7. По какъв начин бенефициентите осигуряват изпълнението на хоризонталните политики?</p> <p>8. Налице ли са условия, които косвено нарушават принципите на хоризонтални политики на ЕС?</p> <p>9. Регистрирани ли са нарушения при изпълнението на програмата, които нарушават някой от принципите, заложи в хоризонталните политики?</p> <p>10. Съществуват ли подадени оплаквания по отношение неспазване принципа на равенство и недискриминация по пол, етнически произход, религия, възраст, сексуална ориентация и др. от</p>			
--	--	--	--	--



	<p>страна на бенефициенти?</p> <p>11. Отчита ли се ефектът от повишаването на конкурентоспособността на икономиката и развитието на пазара на труда върху някои групи от населението?</p> <p>12. Каква е ролята на използването и разпространението на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) от бизнеса и обществото за постигане на бърз икономически растеж?</p> <p>13. Приложени ли са подходящи и ефективни механизми за ангажиране на всички заинтересовани страни в процеса на програмиране?</p> <p>14. Прилагат ли се подходящи механизми за обсъждане на постъпилите предложения от заинтересованите страни и аргументация на тяхното отхвърляне/приемане?</p> <p>15. Документирани и публично достъпни ли са предложенията, получени от заинтересовани страни,</p>			
--	---	--	--	--



	както и аргументите за тяхното приемане / отхвърляне?			
Задача 4: Оценка на добрите практики от прилагането на ОП РКБИ през програмнен период 2007-2013 г. и формулиране на препоръки, работещи модели и добри практики с насоки за прилагането им при изпълнение на ОПИК (2014-2020 г.)				
Подзадача/дейност	Въпроси съгласно техническата спецификация	Използвани методи и инструменти за изготвяне на оценката	Използвани методи и инструменти за събиране на информация	Източниците за събиране на информация
	<p>1. Кои са примерите за добри практики в управлението и изпълнението на ОП РКБИ през програмнен период 2007-2013 г.?</p> <p>2. Какви са основните изводи от гледна точка на: дизайна на интервенциите, подбора на проектните предложения, договарянето, наблюдението и отчитането, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и пр.?</p> <p>3. Какво трябва да се промени</p>	<p>анализ на вече натрупан опит, идентифицирани проблеми и съответно добри практики</p> <p>оценка на ползвателите</p> <p>Документален анализ</p> <p>Използвани са следните инструменти</p> <p>Експертна оценка</p> <p>Бази данни</p> <p>Дълбочинни интервюта</p> <p>Фокус група</p> <p>Анкетни проучвания</p>	<p>Използвани са следните инструменти</p> <p>Кабинетно проучване /desk research/</p> <p>Въпроси относно примерите за добри практики в управлението и изпълнението на ОП РКБИ през програмнен период 2007-2013 г. са включени в сценариите на фокус групите, в анкетните проучвания и въпросниците за дълбочинни интервюта.</p>	<p>При оценката на тази задача е анализиран натрупания опит, идентифицираните проблеми и добри практики. Анализирани са вътрешните документи на УО като наръчници, СУК, ръководства, насоки за кандидатстване, информация за проведени обучения и др.</p> <p>Оценени са добрите практики от прилагането на оперативната програма, в т.ч. програмиране и дизайн на инструментите за предоставяне на подкрепа, подбора на проектни предложения, сключване на договори и тяхното, изпълнение, наблюдение и отчитане, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на</p>



	<p>и какво трябва да се запази през настоящия програмен период, за да се постигне по-голяма ефикасност и ефективност при планиране, изпълнение и управление на интервенциите?</p> <p>4. Какви препоръки и конкретни предложения за подобряване управлението и изпълнението на ОПИК 2014-2020 г. могат да бъдат дадени?</p> <p>Допълнителни въпроси на Изпълнителя:</p> <p>1. Съществуват ли допълнителни проблеми, области за подобрене, добри практики, които могат да бъдат, но не са изведени като резултат от Анализа на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 г.?</p> <p>2. Могат ли те да бъдат адекватно адресирани към Стратегията на програмата за програмен период 2014-2020 г.?</p> <p>3. Съществува ли установен ред, по който се регистрират и следят добри практики и модели?</p> <p>4. В каква степен се насърчава</p>			<p>нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и пр. Въз основа на извършената оценка на добрите практики от управлението и изпълнението на програмата, са формулирани препоръки/работещи модели и добри практики с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОП „Иновации и конкурентоспособност“ през програмен период (2014-2020 г.).</p>
--	--	--	--	---



	<p>мултиплициращия ефект (в Насоки за кандидатстване, Критерии за избор на операции)?</p> <p>5. Съществуват ли механизми, които да гарантират, че техническите оценки се извършват от експерти с нужната квалификация?</p> <p>6. Какви са основните причини за забавяне процеса на верификация на средствата?</p> <p>7. Какви основни трудности съществуват пред работата на УО?</p> <p>8. Какви чужди добри практики за превенция на грешките могат да бъдат предприети (изследване на европейски опит)?</p> <p>9. Какви допълващи добри практики могат да бъдат идентифицирани по отношение на създаването на дизайн на отделните интервенции за постигане на повече яснота и разбиране от бенефициентите, както и по устойчиво вграждане на принципите за опазване на околната среда и хоризонталните политики на ЕС? (изследване на европейски опит)</p>			
--	--	--	--	--



	<p>10. Какви надграждащи добри практики могат да бъдат идентифицирани за подобряване подборът на проектни предложения, договарянето и наблюдението? (изследване на европейски опит)</p> <p>11. Какви допълващи добри практики могат да бъдат идентифицирани за осъществяване на по-качествен финансов контрол? (изследване на европейски опит)</p> <p>12. Какви допълнителни практики могат да бъдат предприети за подобряване системите за превенция</p> <p>13. Какви други техники могат да бъдат предприети за повишаване качеството на информация и потока на комуникация между УО, целевите групи и заинтересованите страни?</p> <p>14. Допълнителни добри практики от останалите страни на ЕС за изграждане капацитета на бенефициентите и за изграждане капацитета на служителите на Управляващия орган на програмата.</p>			
--	---	--	--	--

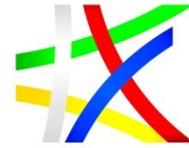
Таблица 1 Използвана методология при изпълнение на задачите



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ



4 ПРЕДСТАВЯНЕ НА СЪЩИНСКАТА ОЦЕНКА ПО ЗАДАЧИ И ОЦЕНЪЧНИ ВЪПРОСИ

ЗАДАЧА 1 ОЦЕНКА НА ЦЕЛЕСЪОБРАЗНОСТТА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА НА ДВЕ НИВА - ВЪВ ВРЪЗКА С ПОТРЕБНОСТИТЕ НА ОСНОВНИТЕ ЦЕЛЕВИ ГРУПИ (НИВО 1) И ВЪВ ВРЪЗКА С ЦЕЛИТЕ И ПРИОРИТЕТИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА НАЦИОНАЛНАТА ИКОНОМИКА ЗА ПЕРИОДА 2007-2013 Г. В КОНТЕКСТА НА ОБЩОЕВРОПЕЙСКИТЕ ЦЕЛИ ЗА УСКОРЕН ПРЕХОД КЪМ ИКОНОМИКА, БАЗИРАНА НА ЗНАНИЕТО И ПОСТИГАНЕ НА ЕФЕКТИВЕН ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ (НИВО 2)

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДАЧА 1 НА НИВО 1

ОВ 1: До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи на ОП РКБИ?

Целесъобразността на ОП РКБИ изцяло се вписва в процеса на интеграцията на страната в ЕС и програмата е част от един интегриран подход за растеж и заетост, който очертава ключовите насоки на развитие и сфери на дейност, които с финансовата подкрепа на Европейските структурни фондове да изиграят значителна роля за **сближаването** на българската икономика и икономически постижения на страната с тези на останалите европейски страни.

Тази констатация се подсилва от факта, че българското национално стопанство се характеризира като малка и силно отворена икономика и е част от Общия Пазар на ЕС, бидейки много силно зависима от стопанските условия в съюза, който е основният ѝ износен пазар и главен източник на преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ).

В началото на програмния период българската икономика се изправя пред предизвикателства като⁷ подобряване качеството на физическата инфраструктура, нужда от инвестиции в човешки капитал и повишаване на стандартите в образованието и здравеопазването, които да послужат за поддържането и подобриенето на качеството на работната сила, отстраняване на неефективността на администрацията и местните пазарни процеси, за да се стимулират предприемачеството и инвестирането. В последната година от пред-програмния период икономиката се характеризира с ниска производителност на труда, ниска енергийна ефективност, изключително ниски разходи за НИРД, много нисък дял на високо-технологичните производства в износа на страната, ниски нива на сертификация и

⁷ НСРР, стр. 12

Документът е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БИМ Консултинг ООД и при никакви обстоятелства не може да се приема, че неговото съдържание отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



стандартизация по отношение на европейските⁸ и световни изисквания, ниска иновационна активност.

Нещо повече, освен тези структурни предизвикателства, програмният период покрива и години на силно изразена икономическа и финансова нестабилност, в международен и вътрешноевропейски план, и наличие на локална политическа нестабилност, които пряко се отразяват на условията за провеждане на стопанска дейност в страната. Към външните икономически фактори следва да бъдат добавени и вътрешни фактори на влияние от разнороден характер, свързани основно с проявленията на световната финансова и икономическа криза в страната (ограничено кредитиране на фирмите, увеличена безработица, намалена икономическа активност, отлив на ПЧИ, намалено вътрешно потребление и др.), които също обуславят общата икономическа картина в развитието на българската икономика.

В подобен контекст ОП РКБИ се стреми да приложи богат набор от адекватни инструменти за подобряване както на *разходната*⁹, така и на *неразходната*¹⁰ конкурентоспособност на българската икономика, като се стреми да достигне до широк спектър от българските предприятия, специфицирайки областите на интервенциите си в полза на повишаването на технологичното ниво и наукоемкостта и способността на производствата в страната да интегрират иновации, паралелно разширявайки достъпа до специфични финансови инструменти (в период на силно ограничено кредитиране за бизнеса) и спомагайки за подобряване и укрепване на экспортните позиции на българските предприятия.

Общата цел на програмата е динамична и конкурентоспособна на европейския и международен пазар икономика чрез създаване на благоприятна бизнес среда, насърчаване развитието на икономика на знанието и иновациите, подкрепа на конкурентоспособни предприятия, увеличаване на инвестициите и експорта и др.

Тази обща цел е реализирана чрез две специфични цели:

- ✓ насърчаване на иновациите и повишаване ефективността на предприятията;
- ✓ подобряване на бизнес средата.

⁸ Годишен доклад за състоянието и развитието на МСП в България, МИЕ, 2006, стр. 99. Докладът се базира на изследване на „Витоша Рисърч“ от 2006 г. : „Българските малки и средни предприятия и участието им в структурните фондове на ЕС“

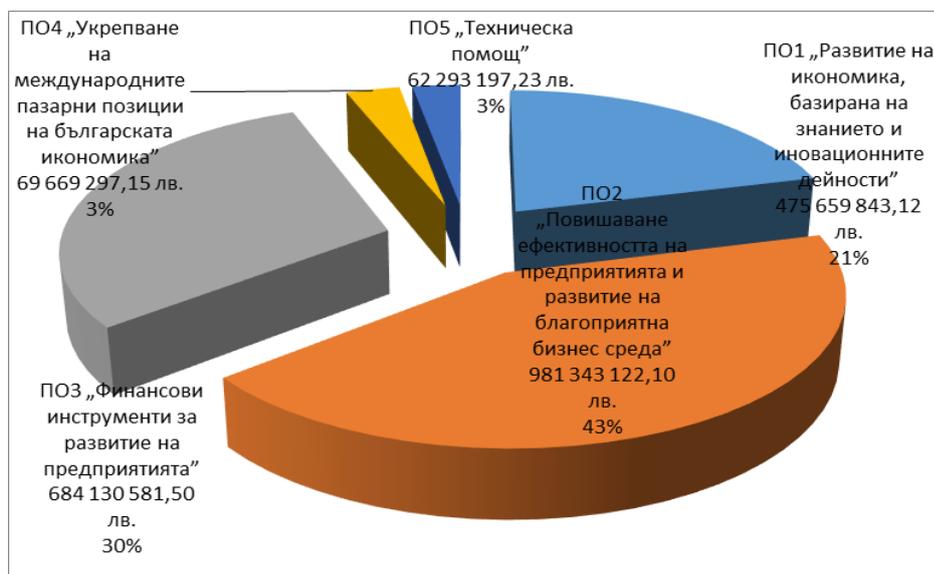
⁹ При разходната конкурентоспособност стопанският субект е в състояние по стратегически причини чувствително да намали продажната цена на предлаганите стоки и/или услуги, било то под натиск на конкурентния пазар, търсене на нови пазарни дялове, ценова война и прочее. Това е количественото измерение на способността на дадена производствена единица да извлече по-високи нива на доход преобразувайки наличните ресурси или да направи „повече с по-малко“

¹⁰ Неразходната конкурентоспособност отговаря на капацитета на стопанският субект да се възползва от неценови конкурентни преимущества свързани с иновационната му активност, подобрението на производителността и на качественото ниво на предлаганата продукция. Това потенциално води до повишаване на продажната цена и на маржа или съотношението между Брутния опериращ излишък и Брутната добавена стойност. Този тип конкурентоспособност е израз на комплексифициране и усложняване на производствения процес (*business sophistication*) както на ниво предприятие, така и в националното стопанство. Тук става въпрос за качественото измерение на капацитета на дадена производствена единица да достига по-високи нива на стойност при употребата и преобразуването на наличните ресурси или да направи „по-добре с достъпното“



Насърчаването на икономика, базирана на знанието и иновационните дейности, както е заложено в първа приоритетна ос (ПО1), е отделен приоритет в ОП, който се стреми да засили връзката между науката и бизнеса, да увеличи ресурсите за научни изследвания в предприятията и впоследствие да повиши добавената стойност на произведените стоки и услуги. Повишаването на ефективността на предприятията и насърчаването на благоприятна бизнес среда (ПО2) е приоритетът, който концентрира най-високия дял от финансирането и цели да постигне необходимия “ефект на лоста” за изпълнението на главните приоритети на програмата. Намалването на потреблението на енергия и ресурси, модернизирването на оборудването, технологиите и производствения процес е естествен и логичен подход за увеличаване производителността на труда и ефикасността на производството като цяло. Другите два приоритета на ОП са организирани около достъпа до финансиране за развиващи се предприятия (ПО3) и цялостното засилване на международните пазарни позиции на българската икономика (ПО4).

Фигура 1. Разпределение на финансовия ресурс на ОП РКБИ по приоритетни оси¹¹



Предоставяне на финансови инструменти за нуждите на бенефициентите е допълнителен инструмент от първостепенно значение, комбиниращ финансиране на икономически жизнеспособни начинания, дейности, подобряващи финансовата грамотност и финансовите позиции на бенефициентите и кандидатите и техните възможности за бъдещо сътрудничество с кредитиращите институции. Така, ПО3 „Финансови инструменти за развитие на предприятията“, освен всички посочени позитиви, директно спомага за създаването на „познание на местно ниво“ (*local knowledge*) и подобряване в отношенията на банките с предприятията.

¹¹ МИ, Окончателен доклад за изпълнението на Оперативна Програма „Развитие на Конкурентоспособността на Българската Икономика“ 2007-2013, София, 2016 г., стр. 18-19.



Подкрепата в ПО4 е двупосочна – от една страна, провеждане на дейности за популяризиране на инвестиционните възможности в България и предоставяне на конкретни услуги на потенциалните инвеститори, а от друга – за информиране на българските предприятия за условията за износ, за потенциални партньорства в тази сфера, както и участие на международни изложения.

Изводът, който се налага от оценката за целесъобразността на избраните интервенции и приложният подход е, че програмата в голяма степен е успяла да впрегне сравнително ограничени си финансов ресурс в ключови употреби, които да мултиплицират производните ефекти, надграждайки взаимно капацитетът на българските предприятия да развият и предложат качествени и конкурентни продукти и услуги, като се интегрират по-пълноценно в икономическо пространство на ЕС. В този смисъл програмата не замества базисните процеси в българската икономика, а цели тяхната интензификация в адекватни спрямо дефинираните цели за развитие на страната области като подходът и е удачен, особено под формата на първоначален тласък в процеса на конвергенция към икономиката на ЕС.

ПО1 осигурява широк достъп на разнообразни по вид и размер юридически лица (микро, малки, средни и големи предприятия, вкл. стартираци, научно-изследователски организации, юридически лица, регистрирани по ЗЗД), които да получат подкрепа за също толкова разнообразни по вид и стойност дейности - научно-приложни, производствени, маркетингови, инфраструктурни, придобиване на ДМА, така че да се удовлетворят нуждите на иновативни предприятия. Към всяка една схема за набиране на проектни предложения, обаче, широкият достъп се стеснява до кандидати/дейности/разходи, които да отговарят на определени условия. Така например, от 2007 г. до извършване на промяна в програмата през 2012 г. допустими за подкрепа са само МСП, които разработват и внедряват собствени иновативни продукти, но не и такива, които внедряват иновации, придобити на икономически принцип от външни за фирмата организации. Подобно условие за достъп до програмата се оценява с ниска степен на целесъобразност предвид факта, че България е с една от най-слабо развитите иновационни системи в страната, следователно МСП с капацитет и възможности за разработване и внедряване на собствени иновации са малка част от общия брой иновативни предприятия. Внедряването на чужди иновации става допустима дейност едва след актуализация на програмата през 2012 г., като на практика само последната процедура по ПО1 се възползва от тази промяна - BG161PO003-1.1.07 „Внедряване на иновации в предприятията“. По тази схема постъпват най-много проектни предложения по оста - 729.

Друг пример за слабо съответствие между приложен подход и нужди/проблеми/ограничения на целевите групи, в частност стартираци предприятия, е процедурата BG161PO003-1.1.02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги“, която поставя необосновано изискване кандидатите да са регистрирани най-много 2 години преди крайния срок за кандидатстване, и в същото време



“да разполагат със стабилни и достатъчни източници на финансови средства, които да гарантират финансирането на проекта” (Насоки за кандидатстване). Избраният подход не кореспондира с реалната икономическа подготвеност на новорегистрирани предприятия. В резултат на това, постъпва и най-малък брой проектни предложения от цялата област 1.1 – 36. По коментираната схема се регистрира и най-високия дял на прекратени договори – 83%. След опита с тази процедура УО не допуска повече подобни ограничителни условия за участие в оста.

В област 1.2 на ПО1 също се откриват примери за лимитиран достъп на кандидати до обявените схеми. По процедура BG161PO003-1.2.01 „Подкрепа за създаване на технологични паркове” право да кандидатстват имат само обединения от минимум 4 лица, включващи задължително поне две предприятия (възложители-инвеститори на технологичния парк) и две научно-изследователски организации (НИО). Отчитайки, на практика, липсващи опит, практики и потенциал за иновационно сътрудничество (слаба връзка бизнес-наука, слаб трансфер на научно-изследователски дейности и продукти за продажба) в страната, това рестриктивно условие отново се оценява като нецелесъобразно; то предопределя неуспеха на процедурата и същата се прекратява поради липса на интерес. Изискването за формиране на институционално партньорство е дълъг процес, който следва да бъде постигнато, провокирано от пазарен интерес и осъзнати взаимни ползи, а и не бива да се пренебрегва фактът, че „сътрудничеството в областта на иновациите е базирано, най-вече, на основата на неформални мрежи“ .

Наред с гореописаните ограничителни условия за кандидатстване, УО прилага и секторна приоритизация за подкрепа на иновативните предложения по двете области на оста, с което допълнително се стеснява възможността за подкрепа на широк кръг иновативни предприятия и НИО. Например, в 3 от 4-те успешно проведени процедури в област 1.2, на база на демаркацията с другите оперативни програми, финансирани със средства от Европейските фондове, се подкрепят единствено проекти в областите “информационни технологии”, “еко и енерго-спестяващи технологии” и “технологии, свързани със здравето”. Тези отрасли са припознати като приоритети в иновационната област на европейско и национално ниво и са в съответствие с действащите тогава Национална програма за реформи и Национален план за развитие. Това ограничение “на вход” за област 1.2 всъщност поставя бариери пред развитието на про-иновационна среда в страната (специфична цел 3 на ПО1), отколкото да я стимулира, защото без достъп до програмата остават организации с потенциал, капацитет и ресурси, които биха допринесли за развитието на иновационната система в страната. Например, отчитайки глобалните тенденции в развитието на роботиката и добавяйки дългогодишните научно-изследователски традиции на страната в автоматика и механика, ефектът от подкрепа на приложни изследвания в тези сфери би бил неоспоримо оправдан. По данни на НСИ за периода 2012-2014 сектори с висока концентрация на иновативни предприятия са производство на машини (52.5%) и производство на химични продукти (52.7%). Предприятия от тези сектори не могат да ползват финансови ресурси за иновационно сътрудничество по ПО1, а това забавя развитието на иновационната система.



Поради продължаващото съществуване на слаба иновационна инфраструктура в страната е необходима подкрепа за нейното цялостно развитие. Едва когато това развитие достигне икономически нива на зрялост, тогава тясната секторна специализация би била оправдана.

Докато секторната приоритизация е трудно да бъде разширена, поради задължението за инкорпориране на национални и европейски политики и изисквания в обхвата на оста, то останалите гореописани ограничителни условия за кандидатстване са изцяло от компетентността на УО. Така, в резултат от непрекъснат анализ на срещани трудности, пред ефективното постигане на целите на ПО1, и променящи се във времето потребности на целевите групи и пазар, в рамките на програмния период УО извършва поетапно цялостно оптимизиране на процеса на управление на програмата, в резултат на което степента на съответствие между допустими дейности/разходи/бенефициенти и потребности, които ПО1 адресира, нараства с напредъка по нейното изпълнение. Целият проектен цикъл на схемите за финансиране по ПО1, ръководен от УО, от първата отворена покана на 17.10.2007 г. (BG161PO003/1.1.1-01/2007 "Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия") до последната (BG161PO003-1.1.07 „Внедряване на иновации в предприятията“), която е обявена на 08.05.2013 г., претърпява позитивна промяна – всяка следваща обявена процедура, във фаза кандидатстване и всяко следващо оперативно ръководство във фаза изпълнение и отчитане, отразява в по-голяма степен нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи на ОП РКБИ, което се отразява и в нарастване със 127% броя на постъпили проектни предложения по област 1.1 във всяка следваща процедура.

Едновременно с намалената административна тежест на етап кандидатстване и постепенното премахване на ограничителни условия за достъп до оста, във фазата на изпълнение на проектите УО също извършва важни промени в посока удовлетворяване на нужди и преодоляване на ограничения при подкрепени предприятия. Например, в схемите за плащания се осигурява възможност за включване на извършените от бенефициентите авансови плащания към избраните изпълнители в междинните отчети за изпълнение на сключените договори ; времето за извършване на плащания към бенефициенти се скъсява; извършват се нормативни промени (Постановление № 236 на МС от 27.09.2007 г. за приемане на детайлни правила за допустимост на разходите по ОП РКБИ 2007 - 2013 г.) в допустимостта на някои видове разходи в полза на бенефициентите – например в преките допустими разходи по програмата се включват разходите за такси, дължими при изпълнението на проект (чл.5, ал.2, т.10 от Постановление № 236 на МС от 27.09.2007 г.) и от недопустимите разходи се заличават разходите за възможни бъдещи загуби или дългове. Разширява се обхвата на изключенията, които се допускат по отношение на свързаните лица, в изпълнението на одобрените проекти. Въвежда се и облекчен режим за извършване на промени в текущо изпълнявани договори за отпускане на БФП.

Не на последно място, важен показател за целесъобразност на ПО1 и степен на отразени нужди в оста е удовлетвореността на бенефициентите от участието им в програмата. Тя най-



изчерпателно се оценява чрез проведеното онлайн анкетно проучване сред 158 получатели на БФП по ПО1. На въпроса дали са съгласни, че допустимите дейности отговарят на техните реални нужди, средно 75% от бенефициентите по 1.1 и 71% по 1.2 отговарят позитивно.

Изводът, който се налага е, че в резултат на постоянен анализ, от страна на УО, на срещани трудности и потребности на целевите групи, степента на съответствие между допустими дейности/разходи/бенефициенти и нужди на средата и предприятията, които ПО1 адресира, нараства в хода на изпълнение на програмата.

Избраните интервенции и приложеният подход по Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда” съответстват на заложените цели и приоритети в ОП РКБИ.

При програмирането на Оперативната програма са синхронизирани българските политики за икономическо развитие и сближаване с европейските такива, поради което повечето данни и информация относно нуждите и потребностите на целевите групи са съобразени с тях. Също така, за по-прецизното определяне на категориите потенциални бенефициенти е била използвана информация от:

1. Национално представително проучване „Българските малки и средни предприятия и участието им в усвояването на Структурните фондове на Европейския съюз“, проведено през 2006 г. от социологическа агенция „Витоша рисърч“
2. Годишни доклади за състоянието и развитието на МСП в България
3. Добри практики от ново присъединилите се страни към ЕС- Полша, Чехия и Унгария¹²

Поради липсата на достатъчно ясна секторна приоритизация, в началото на програмния период, към момента на разработване на критериите за избор на категориите потенциални бенефициенти, приоритизацията е била разработена въз основа на констатираните слабости на националната икономика и потребности за развитие на бизнеса и постигане на националните стратегически цели , както и съгласно демаркацията с другите оперативни програми, финансирани със средства от Европейските фондове. Определените допустими сектори по кодове на икономически дейности са съобразени с целите на програмата и с недопускането на двойно финансиране с други национални и международни програми.

В хода на изпълнение на програмния период 2007-2013, управлението на ОП РКБИ непрекъснато се подобрява и настъпват адекватни промени с цел по-прецизно и ефективно конкретизиране на критериите за избор на категориите потенциални бенефициенти. Така например при стартирането на първата процедура BG161PO003-2.1.01 „Технологична модернизация в МСП“ е било възможно да кандидатстват компании, които развиват основната си дейност и/или дейността, за чието финансиране кандидатстват, в

¹² Доклади от дълбочинни интервюта



областта на преработвателната промишленост и/или сектора на услугите, което на практика означава, че допустимите бенефициенти са и такива с код на икономическа дейност, който не е сред допустимите, но дейностите, заложи в проектите им, попадат в допустим сектор по процедурата. При следващите процедури тази възможност отпада и единствено дружества от допустимите сектори могат да кандидатстват. Също така, отново при старта на първите процедури, е било възможно чрез реализацията на проектите да се стартира нова дейност в предприятието-бенефициент като допълнение на съществуващия вече бизнес, но в хода на изпълнение на програмата тази възможност е премахната.

Анализът на минал опит от изпълнението на ОП РКБИ и в частност на ПО2 показва, че подпомагането на определените сектори на икономиката (практически всички без производството на тютюневи изделия сектори от раздел С - Преработваща промишленост; раздел J – основно сектор 62 „Дейности в областта на информационните технологии” и сектор 63 „Информационни дейности”; раздел М „Професионални дейности и научни изследвания” - само сектор 72 „Научноизследователска и развойна дейност”) е успешно, тъй като делът на бенефициентите с успешно приключени проекти в тези сектори е най-голям. **В допълнение, делът на бенефициентите с приключени проекти в определен сектор на икономическата дейност, отнесен към общия брой предприятия в сектора, също е най-голям в секторите, определени като приоритетни в рамките на ОП КРБИ.**

Основните предизвикателства¹³ пред МСП са остаряло производствено, нисък процент на синхронизация с европейски изисквания и стандарти, висока енергийна интензивност на преработващата промишленост, потребност от създаването на бизнес мрежи, кълстери, лесен и бърз достъп до финансиране на МСП. **Може да се констатира, че така описаните предизвикателства пред МСП напълно съответстват на целите, заложи в ОП РКБИ, което потвърждава факта, че избраните интервенции и приложеният подход – допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр., са целесъобразни и съответстват на нуждите, проблемите и ограниченията на целевите групи.**

За периода 2007-2013 г. в рамките на Приоритетна ос 2 успешно са реализирани 18 процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с основна цел реструктуриране на българската икономика и установяване на устойчив модел на икономически растеж чрез инвестиционна подкрепа за развитие на конкурентоспособни предприятия, както и на подобряване на бизнес средата, чрез предоставяне на предприятията на лесно достъпни, висококачествени информационни и консултантски услуги.

При осъществяването на оценката са проведени фокус-групи, анкетни проучвания и дълбочинни интервюта с представители на различните целеви групи. Участниците във фокус-групите са почти единодушни, че предложените процедури за безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 2 на ОП РКБИ, допустимите дейности, разходи и бенефициенти са съответствали на техните нужди и идентифицирани предизвикателства.

¹³ Национално представително проучване „Българските малки и средни предприятия и участието им в усвояването на Структурните фондове на Европейския съюз“, проведено през 2006 г. от социологическа агенция „Витоша ризърч“



При проведените анкетни проучвания около 93% от анкетираните бенефициенти и потенциални бенефициенти по Приоритетна ос 2 на ОП РКБИ отговарят положително, че допустимите дейности отговарят на техните нужди. Като цяло може да се каже, че избраните интервенции и приложеният подход са целесъобразни с нуждите, предизвикателствата и ограниченията на целевите групи на програмата. Проведените дълбочинни интервюта с бенефициенти, потенциални бенефициенти и представители на заинтересованите страни също дават положителен отговор на въпроса за целесъобразността на избраните интервенции и приложения подход.

Анализът на обявените за кандидатстване с проекти процедури за безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 2 на ОП РКБИ за периода 2007-2013 г., както и данните от осъществените изследователски методи показват, че те в най-голяма степен отговарят на нуждите и предизвикателствата на българските предприятия.

За изпълнение на JEREMIE, през 2009 г. е сключено рамково споразумение между правителството на Република България и Европейския инвестиционен фонд чрез Холдингов фонд в съответствие с чл. 44 (с) от Регламент 1083, съгласно което договърът за изпълнение се сключва директно с Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). Първоначалният предвиден в програмата бюджет на ПОЗ е в размер на 200 млн. евро и е предназначен за изпълнение на инициативата JEREMIE, който през 2012 г. е увеличен и общото финансиране се равнява на 349 млн. евро.

В рамките на ПОЗ са изпълнени и 2 бр. договори, сключени в рамките на процедурата за директно предоставяне на безвъзмездна помощ BG161PO003-3.2.01 „Подкрепа за инициативи на фондове за първоначално финансиране” с фонд мениджърите Eleven ("Илевън България" ООД) и LaunchHub ("Лонч Хъб Адвайзърс" ООД), с общ размер на безвъзмездната финансова помощ 1 545 911,37 лв. (790 424.06 евро).

През програмния период 2007-2013 г. в рамките на JEREMIE са структурирани финансови инструменти като:

- ✓ Фонд за рисков капитал (Risk Capital Fund) за подкрепа на предприятия в ранната фаза от тяхното развитие и инвестиции за разширяване на бизнеса в сектори с потенциал за динамичен ръст,
- ✓ Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee) за стимулиране на банковото кредитиране за инвестиции или оборотни средства чрез предоставяне на гаранция на финансовите посредници
- ✓ Капитал за растеж (Growth Capital) за предоставяне на финансиране за растеж и разширяване на печеливши компании или такива, които предстои да станат такива. Финансовият инструмент е прекратен
- ✓ Мезанин фонд (Mezzanine Fund) - хибриден инструмент дългово/дялово финансиране, който също е прекратен



- ✓ Фонд за начално финансиране (Entrepreneurship Acceleration and Seed Financing Instrument) за подобряване достъпа до финансиране чрез 2 фази, на акселерация и начално финансиране
- ✓ Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan) за предоставяне на банково кредитиране за инвестиции или оборотни средства чрез намаление на лихвите по кредити
- ✓ Фонд за съфинансиране (Co-Investment Instrument) за дялови или квази дялови инвестиции

Прекратяването на двата инструмента JER 009/3 Капитал за растеж (Growth Capital) и JER 009/4 Мезанин фонд (Mezzanine Fund) е поради следните причини:

- ✓ JER 009/3 - несигурна перспектива за успешното завършване на етапа за набиране на капитал
- ✓ JER 009/4 – прекратена процедура по ратифициране на споразумението от българския Парламент, в резултат на предсрочните парламентарни избори през 2014 г.

Ресурсите са релокирани към другите финансови инструменти.

Изпълнението по действащите финансови инструменти в рамките на инициативата JEREMIE е следното:

Таблица 2 Финансово разпределение по видове финансови инструменти¹⁴

Финансов инструмент	Общ размер на средствата от ОПРБКИ (млн. евро)	Общ размер на финансирането на МСП (с привлечено допълнително финансиране) (млн. евро)	Брой финансирани МСП ¹⁵	Брой отпуснати кредити ¹⁶	Договорени средства (млн. евро; %) ¹⁷
JER 009/1 – Фонд за рисков капитал (Risk Capital Fund)	14,3	20,4	15	15	15,1 74%
JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee)	72,2	361	4 474	5 225	353,7 98%
JER 009/5 – Фонд за начално финансиране (Entrepreneurship Acceleration and Seed Financing Instrument)	21	21,2	180	180	19,2 90,6%

¹⁴ Данни от Окончателен доклад от изпълнението на ОП РКБИ към 31.11.2016 г.

¹⁵ Към 30.06.2016 г.

¹⁶ Към 30.06.2016 г.

¹⁷ Към 30.06.2016 г.



<i>JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)</i>	206,5	483,4	3 192	4 058	488,1 101%
<i>JER 009/7 – Фонд за съфинансиране (Co-Investment Instrument)</i>	21	60	15	15	25,8 41,7%

Източник: Годишни доклади по инициативата JEREMIE

Резултатите от проведените дълбочинни интервюта с банките-посредници по JEREMIE показват, че стартирането на инструмента JER 009/2 – Гаранции, покриващи загуби по портфейл от заеми е съвпаднало по време с най-тежкия период на възстановяване след финансово-икономическата криза, което прави неговият успех още по-голям, поради значително ограниченото кредитно финансиране от страна на банковия сектор в страната.

Въз основа на горната информация, може да бъде направен изводът, че най-голям интерес през програмния период има към финансовите инструменти JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee) и JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan), поради тяхната естество. Предвид по-специфичния характер на останалите (дялови) финансови инструменти и съотношението бюджет/брой финансирани МСП, може да бъде заключено, че те също се определят като целесъобразни и съответстващи на нуждите на предприятията. Това се подкрепя и от факта, че при дяловото финансиране левъридж ефектът е значителен (поради задължението за осигуряване на 50% частен капитал на ниво сделка). Фондовете за първоначално финансиране (Лончхъб и Илевън) изведоха България на картата на стартър системата, като я поставиха в топ 5 през 2015 г. на страните подпомагащи стартър предприемачеството, което ги прави успешни не само от гледна точка на инструменти за прилагане на конкретна политика от страна на България.

Областите на въздействие по Приоритетна ос 4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“ са популяризиране на предимствата за инвестиране в България, подкрепа за успешното представяне на българските предприятия на международните пазари и подобряване на националната инфраструктура за управление на качеството. Конкретните бенефициенти на ПО4 са описани в програмата и са съответно БАИ, ИАНМСП, БИМ, ДАМТН, БСА и БИС.

Като индикативен бенефициент, заложен в програмата, е Изпълнителната агенция „Сертификация и изпитване“, която е била на подчинение към министъра на икономиката и енергетиката. ИА „Сертификация и изпитване“ е била закрыта като агенция през май 2008 г., като лабораториите за електромагнитна съвместимост в гр. София и за битови електроуреди във Варна преминават заедно с оборудването и служителите си от ИА „Сертификация и изпитване“ към Българския институт по метрология.

С решение на Комитет за наблюдение от Единадесето заседание на КН на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. от 30 ноември 2012 г. се



одобрява предложението на УО за включване на нов бенефициент по Приоритетна ос 4 - Агенция за устойчиво енергийно развитие.

Избраните интервенции в изпълнението на приоритетна ос 4 в много голяма степен отговарят на допустимите дейности, разходи и бенефициенти. Нуждите и ограниченията на целевите групи, в случая институционалните бенефициенти БАИ, ИАНМСП, ДАМТН, БИМ, БИС, БСА, са взети под внимание при програмирането на ОП РКБИ. Представители на институционалните бенефициенти са включени в тематичната работна група при програмирането на програмата, а по-късно и в Комитетите за наблюдение на програмата. Индикативните операции и съответно индикативните дейности, индикативните разходи и бенефициенти са описани много подробно в оперативната програма. За съжаление, това води след себе си, както предимства, така и недостатъци. Предимствата са, че подробно описаните дейности и разходи в програмата гарантират целевото разходване на средствата в програмния период. В същото време, те са и пречка, защото в динамичната икономическа и институционална среда отпада необходимостта от финансиране на някои от дейностите, което води до изместване на фокуса на разходваните по програмата финансови средства. От направената по-горе констатация, може да се формулира изводът, че **избраните интервенции в изпълнението на ПО4 в много голяма степен отговарят на допустимите дейности, разходи и бенефициенти.**

ПО5 цели да подкрепя успешното и добро управление на интервенциите по оперативната програма, както и да изгради капацитет в УО за планиране и управление на ОП РКБИ. Целта на приоритетната ос е да подобри качеството на предприетите интервенции и да увеличи ефективността на усвояемост на СФ, чрез реализирането на Оперативната програма. ПО5 покрива две области на въздействие, като основните мерки за преодоляване на трудностите при изпълнението на ОП РКБИ са в посока засилване на административния капацитет и оптимизиране на вътрешните процедури при подготовка, управление и изпълнение на проекти - програмиране, планиране, управление, наблюдение и контрол и осигуряване на публичност.

Прави впечатление, че от стартирането на програмата до 2009 г., средствата по ПО5 са били предимно за осигуряване на допълнителни материални възнаграждения на служителите, като не са изпълнявани в достатъчна степен дейности за подобряване на административния капацитет на УО, обучения на служителите и др. През 2009 г. стартира проект за "Развитие на капацитета на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия за ефективно управление и изпълнение на Приоритетни оси 1 и 2 на ОП РКБИ и проект BG161PO003-5.0.01-0003-C0001 "Ефективно управление на ОП РКБИ 2007-2013", проект BG161PO003-5.0.01-0004-C0001 "Осигуряване на публичност и прозрачност на дейностите по ОП РКБИ 2007-2013".

Избраните интервенции отговарят на нуждите на целевата група - служителите на ОП РКБИ и КН, но приложеният подход за изпълнение на интервенциите не е достатъчно целесъобразен от гледна точка на ефекта от избраните интервенции върху целевата



група. Предвидените интервенции по ПО5, с изключение на средствата за допълнително материално стимулиране, не са планирани последователно с достатъчен елемент на надграждане, дейностите не са изпълнявани равномерно в периода.

Изводът, който може да се направи е, че избраните интервенции като допустими дейности, разходи и др., са целесъобразни и отговарят на нуждите, но приложеният подход в изпълнението им може да бъде подобрен значително в търсене на по-голяма ефективност. По-голяма ефективност може да се постигне с предприемане на регулярни мерки за повишаване на административния капацитет на служителите в УО, като осигуряване на специфични обучения, обмяна на опит след анализиране на нуждите от обучения. Повишаване на ефективността може да се постигне и с въвеждане на системи за следене на натовареността на служителите и тяхното мотивиране в рамките на законовите и нормативни ограничения.

Като допълнителен въпрос тук са оценени адекватно ли са отразени нуждите и предизвикателствата пред отделните целеви групи в програмата.

Потребностите и предизвикателствата на целевите групи по ПО1 започват адекватно да бъдат отразявани след старта на програмата, чрез прилагане на комбинация от инструменти, включваща текущи оценки и анализ на напредъка по изпълнение на програмата, работни групи с участие на потенциални бенефициенти и социално-икономически партньори за определяне и актуализиране на програмни параметри, проучвания на целеви групи, и преодоляване на констатирани слабости с адекватни, в повечето случаи, корективни мерки. От проведените качествени изследвания в допълнение с документалния анализ и отразен непрекъснат ръст на брой подадени проектни предложения, може да се направи извод, **че иновативните предприятия, особено младите, се нуждаят от комплексна подкрепа за целия стопански цикъл на своите икономически дейности, дори с превес на маркетинговите мерки за сметка на други. В противен случай, рискът от постигане на слаба и незадоволителна конкурентоспособност, както и от неоправдани инвестиции с публични ресурси нараства**¹⁸. Илюстрираните резултати от анкетното проучване валидират изводите и на други анализатори, които констатират, че повечето фирми в България въвеждат продукти или процеси, които са нови само за тях, т.е. съсредоточени са предимно към обновяване на продуктовата гама или към отваряне на нови пазарни ниши за съществуващи продукти на българския пазар¹⁹.

Стратегическата рамка на област 1.2 удовлетворява три основни потребности на научно-изследователските организации (НИО) – достъп до външно финансиране на планирани инвестиции, стремеж към научаване и внедряване на нови производствени практики, и прилагане на европейски изисквания и стандарти. А целите на областта, свързана с развитието на про-иновационната инфраструктура в страната, адресират точно

¹⁸ Допълнителна информация е предоставена в отговора на въпроса в Приложение 1 към настоящия доклад

¹⁹ “Програма за аналитични услуги в областта на иновациите. Принос към Стратегията за интелигентна специализация в областта на научните изследвания и иновациите на България”, Световна банка (2013 г.)



тези потребности. Следователно, би могло да се заключи, че **потребностите на НИО са адекватно инкорпорирани в съдържателната рамка на ПО1, но на ниво процедура това не е така, и затова област 1.2 се характеризира с не толкова видими резултати.** Основната причина е съвкупност от фактори, измежду които: условия за допустимост на кандидати и сектори (на практика допустими са само три сектора), неразвита иновационна среда, слаба взаимовръзка наука-бизнес и слаб капацитет за комерсиализиране на научни постижения.

Нуждите и предизвикателствата пред отделните целеви групи в програмата са отразени адекватно в ОП РКБИ и особено по отношение на нуждите и проблемите пред бенефициентите и потенциалните бенефициенти по ПО2.

Основните нужди и предизвикателства, които са задоволени чрез успешната реализация на Приоритетна ос 2 на ОП РКБИ, най-общо са свързани с подкрепа за модернизация на използваното от българските предприятия остаряло производствено оборудване; синхронизация с европейски изисквания и стандарти; постигане на енергийна ефективност на българската индустрия; създаване на бизнес мрежи, клъстери.

Резултатите от проведените анкетни проучвания, както и проведените фокус групи по райони на планиране, основните нужди и потребности, които повечето от бенефициентите споделят, отговарят на идентифицираните в ПО2. **Допустимите дейности и съответно разходи са отговорили в голяма степен на потребностите на бенефициентите, особено по отношение на модернизация на производствените мощности и повишаване на производствения капацитет; на покриване на международно признати стандарти и на постигане на по-висока енергийна ефективност в предприятията. Това показва адекватно проследяване на процеса на изпълнение на програмата и конкретно на ПО2 и предприемане на релевантни на нуждите и очакванията на целевите групи мерки.**

Предоставянето на финансов продукт по двата най-големи финансови инструмента в рамките на инициативата JEREMIE не е обвързано с определени икономически сектори по КИД-2008, както предоставянето на БФП по останалите приоритетни оси на ОП РКБИ в рамките на отделните схеми за финансиране. Резултатите от анкетното проучване сред ползватели на финансови инструменти по JEREMIE по отношение на целите, за които е използвано финансирането сочат, че финансовите продукти са имали разнообразно целево предназначение, като основно финансови инструменти са използвани за внедряване на нов процес, продукт, услуга (27% от респондентите), следвани от разработване и внедряване на иновация (19% от респондентите), технологична модернизация (19%) и стартиране на ново предприятие 16%. В допълнение, на въпроса “Одобреното финансиране покри ли изцяло нуждите Ви”, почти 2/3 (62%) от респондентите отговарят положително.

Стартирането на инструмента JER 009/2 – Гаранции, покриващи загуби по портфейл от заеми по време на най-тежкия период на възстановяване след финансово-икономическата криза задоволява търсенето на банковия пазар точно, когато финансовите институции не са



склонни да предлагат такова финансиране, което се потвърждава от дълбочинните интервюта, проведени с банките- посредници.

По време на изпълнението на инициативата JEREMIE, ЕИФ актуализира периодично инвестиционната стратегия с оглед цялостното използване на наличния финансов ресурс от ОП РБКИ, увеличаване на ефекта на лоста по отделните инструменти и максимизиране на финансирането за МСП в съответствие с техните нужди. От констатациите може да се направи изводът, че **нуждите и предизвикателствата пред МСП за достъп до финансиране са адекватно адресирани чрез финансовите инструменти, структурирани в рамките на инициативата JEREMIE.**

В ПО4 са заложени три области на въздействие. Предизвикателствата и нуждите на целевите групи са описани в оперативната програма и в насоките за кандидатстване.

ПО 4 и процедурите за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ са разработени така, че да осигурят необходимите институционални предпоставки за прилагането на интегриран подход в областта на подобряване на качеството и количеството на предлаганите услуги за бизнеса. **От документалния анализ и проведената фокус група с представителите на конкретните бенефициенти може да се направи изводът, че нуждите на институционалните бенефициенти са били отразени адекватно в програмата.**

Една от основните дейности на ПО5 е укрепването на административния капацитет на структурата, имаща функции по управлението на средствата от ЕС, което се постига чрез обучения, семинари, повишаване на мотивацията и осигуряване на подходящи условия на труд. В началото на програмния период, е трябвало да се предприемат повече мерки за подобряване на капацитета на служителите в управлението на програмата, като осигуряване на специфични обучения, обмяна на опит, включително организиране на повече срещи между служителите на УО и тези заети в останалите структури свързани с управлението на евро фондовете в България като Одитен орган, Сертифициращ орган, Централно координационно звено и други. Така липсата на практика в началото на първия програмен период би могло да се компенсира с единен подход при управлението на средствата. От проведените дълбочинни интервюта се потвърждава извода за изключително трудна комуникация и координация между УО и МЗ и процеса на изпълнение на програмата системите за контрол и мониторинг са били обект на усъвършенстване от гл. т. на постигане на по-голяма ефективност и ефикасност на управлението.

След структурните промени през 2012 г. се облекчават, намаляват и съкращават на процедурите по контрол и отчитане на сключените договори за изпълнението по програмата. Намаляването на административната тежест и ускоряването на процедурите повлиява положително изпълнението и на всички приоритетни оси. Качествените проучвания като дълбочинни интервюта с ръководни служители на УО, както и останалите дълбочинни интервюта с представители на бенефициенти и заинтересовани страни, акцентират върху голямата промяна в положителна насока в управлението на ОП



РКБИ. Комуникацията и координацията се подобряват значително, което до голяма степен намалява забавянията по отношение на изпълнение на приоритетната ос. **Нуждите и предизвикателствата на целевата група са отразени адекватно в програмата. От документалния анализ на останалите приоритетни оси, както и проведените дълбочинни интервюта може да се направи изводът, че в началото на програмния период е било необходимо да се предприемат повече мерки за увеличаване на административния капацитет като функционални анализи, анализи на нуждите от обучения, предприемане на мерки за намаляване на текучеството и повишаване на мотивацията на служителите. В края на програмния период, работното натоварване сред служителите на всички отдели на УО е твърде голямо, поради многото обявени процедури и сключени договори, което намалява ефективността и капацитета на служителите за изпълнение на ежедневните си задължения. Препоръчително за програмен период 2014-2020 г. е добро планиране на интервенциите и предприемане на регулярни действия за повишаване на административния капацитет на служителите в УО, които са съобразени с тяхната циклична заетост и натовареност.**

ОВ 2 Размерът на средствата по отделните изпълнени интервенции подходящ ли е /достатъчен ли е, предвид установените нужди на целевите групи?

В последната година от пред-програмния период българската икономика се характеризира с ниска производителност на труда, ниска енергийна ефективност, изключително ниски разходи за НИРД, много нисък дял на високо-технологичните производства в износа на страната, ниски нива на сертификация и стандартизация по отношение на европейските²⁰ и световни изисквания, ниска иновационна активност. От макроикономическа гледна точка, това са и основните нужди, които ОП РКБИ адресира.

Както вече бе отбелязано ОП РКБИ е неделима оперативна част от стратегическата рамка за развитие на страната, съфинансирана от европейските структурни и инвестиционни фондове. В този смисъл, размерът на отпуснатите средства в програмата е обусловен от цялостните стратегически насоки за програмен период 2007-2013 и е в тясна зависимост и координация с този по останалите оперативни програми с цел постигането на синергичен ефект.²¹ Комплексният процес за разпределяне на средствата между отделните оперативни програми, които оперират в страната в рамките на програмен период 2007-2013 г., определя на ОП РКБИ основна роля в подкрепа на иновациите и НИРД, с цел постигане на дългосрочно „повишаване на технологичното равнище, свързаната с това обща факторна производителност и, следователно, до икономическо развитие“²².

²⁰ Годишен доклад за състоянието и развитието на МСП в България, МИЕ, 2006, стр. 99. Докладът се базира на изследване на „Витоша Рискърч“ – „Българските малки и средни предприятия и участието им в структурните фондове на ЕС“, от 2006, който ясно демонстрира изключително ниските познания на българските предприятия за стандартите и сертификатите на Европейския пазар.

²¹ Виж НСРР стр. 109-110. „Индикативно разпределение на средствата“ и стр. 105 по отношение на допълняемостта.

²² НСРР, стр. .



Основният фактор, с който се измерва интереса и потребностите на целевите групи е броят на постъпили проектни предложения по всяка процедура. В хода на изпълнение на обявените процедури, УО анализира поведението на кандидатите и процесите на управление на проектния цикъл на програмата, като взема своевременни решения за корективни действия, когато има необходимост от такива. Така, в резултат на извършващ се периодичен и редовен анализ на напредъка и трудностите по програмата, се е осъществявало преразпределение на бюджетни средства между процедури и оси.

Въпреки допълнителната реалокация по ПО1, разпределението на бюджетни средства по области на интервенции се запазва сходно с първоначално обявеното, съгласно долната таблица.

Таблица 3 Бюджетно разпределение между области 1.1 и 1.2 на ПО1 на етап програмиране и финален етап от изпълнението на програмата

Етап програмиране		Финален етап	
Общ бюджет 482,112,095.00 лв.		Общо договорирана БФП 604,727,714.90 лв.	
Дял на област 1.1 от общия бюджет	Дял на област 1.2 от общия бюджет	Дял на област 1.1 от договорираната БФП	Дял на област 1.2 от договорираната БФП
64.09%	35.91%	72.80%	26.45%

Източник за етап програмиране²³

От илюстрираните данни става ясно, че реализираните финансови планове по двете области споделят разлика от 9%, спрямо програмираните стойности, като област 1.1. регистрира преизпълнение с 9%, а област 1.2 отчита неизпълнение също с 9%. Този резултат показва, че в хода на реализация на ПО1 УО се е придържал към програмираните политики за интервенция в областта на иновационните дейности (област 1.1) и иновационно сътрудничество (област 1.2). А това от своя страна е индикатор за прилагане на стриктно и последователно финансово управление спрямо първоначално заложените параметри.

Подизпълнението на област 1.2 е напълно оправдано предвид съвкупността от фактори, които превръщат достъпа до областта в сравнително ограничен, както по-горе е коментирано.

Изводът, който се налага е, че ПО1 стартира с бюджетна рамка, която не съответства в достатъчна степен на реалните потребности и интерес на предприятията. Основната причина се дължи на недостатъчно проучени потребности на предприятията и пазарна среда за иновации в България, както и на прилагане на по-консервативен подход в осигуряването на достъп до програмата. С все по-гъвкавото управление на УО в хода по изпълнение на ПО1, бюджетната рамка започва да следва интереса на кандидати за иновативни разработки и производства, и към 31.12.2013 г. 127% от фондовете по оста са

²³ “Междинна оценка на изпълнението на приоритетни оси 1 и 2 на ОП РКБИ 2007-2013”, 2011 г. и “Анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 и препоръки за следващия програмен период”, (2014 г.)



вече договорени, в сравнение с 43% за 2012 г. Прилагане на правилото “ресурси следват нужди” се потвърждава от окончателните резултати на област 1.1 по отношение на процедура BG161PO003-1.1.07 „Внедряване на иновации в предприятията“. Най-големият брой проектни предложения (729) е постъпил по тази схема, в резултат на това, че интервенцията допуска широк кръг от дейности и бенефициенти и е най-либерална по отношение на условията за кандидатстване. Следователно, и най-големият ресурс на област 1.1 се концентрира в тази процедура – 43.56% от общия бюджет на областта.

Предвиденият бюджет по Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес средата” на ОП РКБИ е в размер на 1 034 634.07 лв. (529 000 000 евро) за периода 2007-2013 г.²⁴

В края на периода на изпълнение на ОП РКБИ, според данните в Окончателния доклад на УО за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, бюджетът на Приоритетна ос 2 е в размер на 981 328 069.52 лв. (501 752 771.00 евро)²⁵.

На практика тези средства се равняват почти на половината от общия бюджет на програмата за целия период на изпълнение. Това не е случайно, предвид идентифицираните нужди на българските предприятия за подновяване на технологиите, които използват в производствения процес и средства за повишаване на енергийната си ефективност.

През програмния период 2007-2013 г. по Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес средата” са обявени 20 процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, от които процедура **BG161PO003-2.1.09 „Предоставяне на консултантски услуги на предприятия в затруднение”** и процедура **BG161PO003-2.1.14 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”** са прекратени.

Общият брой на сключените договори по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 2 е **2453**²⁶ със стойност на предоставената БФП по тях в размер на **1 323 604 330,74** лв. (676 758 528.86 евро). Посочените данни за постигнатия финансов напредък показват, че договорената БФП по Приоритетна ос 2 представлява 134,88 % от общия бюджет на оста, като изплатените средства (авансови, междинни и окончателни плащания) възлизат на 97,4 % от бюджета на оста²⁷:

Основна част от договорения и разплатен бюджет е разходван именно по процедури за подобряване на технологиите и управлението в предприятията и за подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници – по данни на УО повече от 97 на сто от бюджета на Приоритетна ос 2.

²⁴ ОП РКБИ 2007-2013

²⁵ Окончателен доклад на УО за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, 2016 г.

²⁶ Окончателния доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, с данни към 31.11.2016 г

²⁷ Окончателен доклад на УО за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, с данни към 31.11.2016 г



В края на програмния период бюджетното разпределение между четирите области за въздействие 2.1 и 2.2, 2.3 и 2.4 претърпява някои промени с това на етап програмиране, съгласно следната таблица:

Таблица 4 Бюджетно разпределение на ПО2 на етап програмиране и финален етап от изпълнението на програмата

Етап програмиране				Финален етап			
Общ бюджет 1 034 634,070 лв.				Общо договорирана БФП 1 323 604 330,74 лв. ²⁸			
Дял на област 2.1 от общия бюджет	Дял на област 2.2 от общия бюджет	Дял на област 2.3 от общия бюджет	Дял на област 2.4 от общия бюджет	Дял на област 2.1 от общия бюджет	Дял на област 2.2 от общия бюджет	Дял на област 2.3 от общия бюджет	Дял на област 2.4 от общия бюджет
48,77%	3,40%	44,99%	2,84%	61,57%	1,06%	34,42%	2,95%

Източник: Окончателен доклад за изпълнение на ОПРКБИ, м. декември 2016 г.

Анализът на данните показва, че предвид установените нужди на целевите групи, размерът на средствата по отделните изпълнени интервенции по Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес средата” е подходящ и в рамките на бюджета на ОП РКБИ е достатъчен.

По-голямата част от наличния финансов ресурс от общо 350 млн. евро (след изменение на ОПРКБИ през 2012 г.) е алокиран във финансовите инструменти JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee) и JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)

Процентът на използвания ресурс към 30.06.2016 г. по двата финансови инструмента с най-голямо финансиране е както следва:

Таблица 5 Разпределение на финансов ресурс по ПОЗ

Финансов инструмент

Използван ресурс съгласно подписаните договори

JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee)	95,2%
JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)	113,2%

Източник: Окончателен доклад за изпълнение на ОПРКБИ, м. декември 2016 г.

²⁸ Стр. 65 от Окончателен доклад на УО за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, 2016 г.



Изводите, които могат да се направят са, че предвид броя на финансираните МСП в рамките на отделните финансови инструменти по инициативата JEREMIE, размерът на средствата по отделните инструменти е оптимално разпределен. Също така прехвърлянето на финансов ресурс от ПО1 към ПО3 коректно е релокирано към JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска предвид по-равномерното разпределение на броя на МСП в отделните икономически сектори по КИД-2008, получили финансиране и размера на използвания по този финансов инструмент към края на 2015 г."

Размерът на безвъзмездната финансова помощ за ПО4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“ е съответно 37 656 852 евро, като 32 008 325 евро е осигурено финансиране по ЕФРР и 5 648 527 евро е осигурено национално финансиране.

Предвид установените нужди на целевите групи, размерът на средствата по отделните изпълнени интервенции е достатъчен. Не малка част от бюджета на проектите на институционалните бенефициенти остава неусвоен, а на друга, също немалка част, са наложени финансови корекции. На проведените дълбочинни интервюта и фокус група беше изтъкнато, че големината, сложните и обемни дейности и продължителността на проектите значително е затруднила тяхното изпълнение. Предизвикателство са били липсата на достатъчно собствен финансов ресурс за изпълнение на проектите, затруднения с провеждане на процедурите за избор на изпълнители, съгласно Закона за обществените поръчки и недостатъчно добрата комуникация и координация с УО преди 2012 г.

Както е посочено в таблицата по-долу, изпълнението на ПО4 по отношение на усвоените средства е ниско в сравнение с останалите приоритетни оси. Причини за това са високият процент на финансови корекции и неусвоени финансови средства от бенефициентите поради обжалване на обществени поръчки или отпадане на необходимост или частично изпълнение на дейности и др.

Таблица 6 Финансово изпълнение на ПО4²⁹

	Общо финансиране по оперативната програма (от Съюза и от държавите-членки)	Обща сума на сертифицираните е допустими разходи	Коефициент на изпълнение в проценти
Приоритетна ос 4	35 621 346.00 EUR	28 650 385.37 EUR	80.43%

Източник: Окончателен доклад за изпълнение на ОПРКБИ, м. декември 2016 г.

Осигуреното финансиране по ОП РКБИ напълно отговаря на нуждите на институционалните бенефициенти и въпреки редицата предизвикателства пред

²⁹Информация от окончателен доклад от изпълнението на ОП РКБИ, с данни към 31.11.2016 г.



успешното изпълнение на проектите, в голямата си част те са успешни и постигат своите цели.

Размерът на средствата на ПО5 е достатъчен предвид установените нужди на целевите групи. От документалния анализ, който е подкрепен и с изводи от качествените изследвания, може да се заключи, че усвояването на средства по оста, от началото на програмния период до структурните промени в УО през 2012 г., е по-скоро неефективно.

Заложени дейности в ПО5 са подкрепили изпълнението на конкретни задължения на Управляващия орган, съгласно Регламент (ЕО) № 1083/2006 и Регламент (ЕО) № 1828/2006, като осигуряване на публичност и прозрачност на дейностите по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 и ефективно управление на Оперативна програма.

Таблица 7 Финансово изпълнение на ПО 5

	Общо финансиране по оперативната програма (от Съюза и от държавите-членки)	Обща сума на сертифицираните допустими разходи	Коефициент на изпълнение в проценти
Приоритетна ос 5	31 850 006.00 EUR	26 141 268.82 EUR	82.08%

Източник: Окончателен доклад за изпълнение на ОПРКБИ, м. декември 2016 г.

След ПО4, ПО5 е усвоила най-малко финансови средства по линия на ЕФРР. Причини за това са многото наложени финансови корекции, обжалвани процедури по ЗОП и др.

Друга основна причина е неравномерното изпълнение на приоритетните оси във времето. До 2013 г. усвояването на средства и по двете оси е твърде малко, а коригиращите действия на УО в края на периода не успяват да компенсират в пълна степен забавянията.

Допълнително е зададен въпрос съобразен ли е размерът на средствата с нуждите на целевите групи и доколко са адекватни механизмите за определяне потребностите на целевите групи, в положителна или негативна насока са се изменили те в сравнение с предишни подобни схеми/мерки/ интервенции и в каква степен изпълнението на програмата е оказало влияние за промяната.

Прилагат се комбинация от инструменти, включваща текущи оценки и анализ на напредъка по изпълнение на програмата, работни групи с участие на потенциални бенефициенти и социално-икономически партньори за определяне и актуализиране на програмни параметри (насоки за кандидатстване, избор на операции за обявяване), проучвания на целеви групи (чрез външно възлагане). Констатирани трудности, пропуски и слабости на програмирането се преодоляват в ход чрез адекватни, в повечето случаи, корективни мерки.



Допълнително е предоставена през 2010 г. възможност за обществено обсъждане на пакет документи за кандидатстване преди официалното им публикуване. Това се явява начин, чрез който може да се направи преценка доколко дизайнът на конкретната процедура отговаря на потребностите на потенциалните бенефициенти, тъй като същите могат да представят становища, коментари и предложения за промяна на изготвените Насоки и приложенията към тях.

Връзката между слабости в програмирането, в резултат на недостатъчно проучени потребности на целевите групи, и решения за тяхното преодоляване може да се илюстрира в следната таблица.

Таблица 8 Резултати от слабо проучени потребности и предприети съответни корективни действия

Резултат от слабо проучени потребности и нисък капацитет на кандидати	Корективни мерки за преодоляване на системни слабости
Етап кандидатстване	
<ul style="list-style-type: none"> - Получени малък брой проекти по определени процедури - Висок дял на отхвърлените на етап административно съответствие проекти (средно 30% за всяка процедура) 	<ul style="list-style-type: none"> - Изясняване на противоречиви текстове в Насоките за кандидатстване; - Прилагане на не толкова формален подход в управлението на секция „Въпроси и отговори“; - Предварително обсъждане на пакета документи за кандидатстване;
Свръх интерес към определени схеми	Преразпределение на свободен бюджетен ресурс
Етап изпълнение	
<ul style="list-style-type: none"> - Дял от 14% от нереализирани се договори (одобрени, но не стартирали + прекратени) поради финансови, икономически и административни причини 	<ul style="list-style-type: none"> - Провеждане на обучения на бенефициенти - Изготвяне на Оперативно ръководство за техническо и финансово изпълнение на проектите - Изготвяне на Наръчник за най-често допускните грешки при изпълнение на договорите - Облекчават се условията за представяне на банково обезпечение; - Извършване на промени в допустимостта на някои видове разходи в полза на бенефициентите; - Разширяване на обхвата на изключенията, които се допускат по отношение на свързаните



	лица, в изпълнението на одобрените проекти - Въвеждане на облекчен режим за извършване на промени в текущо изпълнявани договори
--	--

Като пропуск при програмирането на схеми за БФП за малки и средни предприятия можем да отбележим факта, че процедурите не отчитат (с някои изключения) различията на икономическо ниво в териториален аспект и приоритетността в различните сектори на икономически дейности, което е заложено на ниво Оперативна програма. Това се наблюдава на-силно при първите обявени процедури.

Може да се констатира, че **механизмите за определяне потребностите на целевите групи са се променяли в позитивна насока, като са се извършвали и съответни действия за преодоляване на негативните резултати от първоначалното несъответствие между потребности и програмиране. Незадоволителен е срокът за реакция и прилагане на корективните мерки в действие от страна на УО – голяма част от подобрените параметри на програмата започват да функционират в последните две години от програмния период.**

В подкрепа на позитивната оценка е и мнението на участниците във фокус групите, че от средата до края на програмата, нейни съществени параметри биват оптимизирани чрез прилагане на съгласувателни механизми с потенциални бенефициенти и социално-икономически партньори.

По отношение на ПОЗ, потребностите на целевите групи от финансиране чрез финансови инструменти са идентифицирани на база анализ на ЕИФ, извършен в партньорство с УО на ОП РБКИ през 2007 г. Анализът е актуализиран през 2009 и 2010 г., включително след проведени консултации с банковите и финансови институции в България.

На база проведените качествени изследвания и документален анализ се констатира, че програмата е съобразена с нуждите на бенефициента, целите и механизмите за определяне потребностите на целевите групи са адекватни и ефективни. В хода на изпълнение на процедурите по ПО1 и ПО2 се наблюдават положителни промени, които са допринесли за по-успешното усвояване на средствата за безвъзмездна помощ и постигането на по-високи резултати. Също така е много висока е удовлетвореността 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 нужди на бенефициентите. Препоръчително при изпълнението на ОПИК е още на етап програмиране да се извършва задълбочен анализ на икономическата среда, така че дизайнът на конкретните процедури да отговаря в най-пълна степен на потребностите на целевите групи.



ОВ 3 До каква степен приложените интервенции са съобразени с капацитета на отделните целеви групи за усвояване на публични средства?

При стартиране на ОП РКБИ, административно-финансовият опит на българските МСП от участия в програми, финансирани с публични средства е малък, което поражда неясноти и неизвестност. Редица фактори като комплексност и бюрократичност на програмата, висока административна тежест, и прилагането на специфично законодателство в изпълнението на проектите изискват знания и умения, които голяма част от кандидатите не притежават по това време. Не са приложени навременни мерки за подобряване на капацитета на одобрените кандидати, което води до проблеми в изпълнението на договорите за БФП. В началото на програмата оперативни ръководства за изпълнение на проекти по съответните процедури не са се публикували заедно с насоките за кандидатстване, за да могат кандидатите предварително да се запознаят с изискванията, а са се предоставяли във фазата на договаряне и дори след нея, когато договорите са вече влезли в сила. Съпоставката на причините за отхвърляне на проектни предложения от всички изследвани източници показва, че независимо от спецификата на отделните процедури, най-голям брой кандидати отпадат на етап „Оценка на административното съответствие и допустимост”, основно за констатирани в проектните предложения липсващи документи или несъответствие на представените документи с изискванията, посочени в Насоките за кандидатстване по съответната процедура. Причина за неуспешното преминаване към етап техническа оценка е комбинацията от нисък капацитет на целевите групи и наличие на неясни и противоречиви текстове в Насоките за кандидатстване. Като положителна промяна се отчита въведените в ПМС 121 възможности за предоставяне на допълнителна информация от кандидатите. За разлика от първите обявени процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, които не допускат искането на допълнителни документи от кандидатите, в следващите процедури този дефицит се коригира и бенефициенти с липсващи или неправилно попълнени документи имат възможност да ги представят отново.

Във фаза изпълнение, УО има ограничени възможности за отчитане на капацитета на целевите групи при дефиниране на условията за реализация на проектите – изискванията са почти изцяло предефинирани от регламенти на ЕС и национално законодателство. Въпреки първоначалните трудности, с течение на времето бенефициентите повишават своя капацитет за работа със структурни инструменти. Така, демонстрираният положителен кумулативен ефект от комбинацията на нарастващ капацитет за усвояване на публични средства, консултантска подкрепа става своеобразен гарант за успешно изпълнение на подкрепени проекти и за по-добро усвояване на средства по програмата.

В хода на изпълнение на програмата се наблюдава сериозен ръст в капацитета и готовността на МСП да усвояват публични средства. „Съществено е намалението в дела на потенциалните бенефициенти, които срещат затруднения при определяне на допустимостта на кандидатите, особено по схемите финансирани по ПО2. Тази тенденция е логична и



показва известно повишаване на капацитета на потенциалните бенефициенти по отношение на познаване на процедурите за кандидатстване като цяло³⁰.

Като постигнат резултат може да се отчете очевидното подобряване на административния капацитет на потенциалните бенефициенти, постепенното израстване на тяхната увереност и информираност, формиране на нагласи, основани на добрите примери и практики.

В заключение може да се обобщи, че комбинацията от нарастващ капацитет на целевите групи и предоставянето на подкрепа от консултантски организации е успешна формула за усвояването на средствата по процедурите по Оперативна ос 2. В доказателство на това е фактът, че изплатените средства (авансови, междинни и окончателни плащания) възлизат на 97,4 % от бюджета на оста³¹.

Предоставянето на финансовите инструменти по JEREMIE и в частност JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee) и JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan) е същото като при кандидатстване за кредит или друг финансов продукт, предоставян от банките. Всички банки-посредници публикуват на интернет-страниците си условията, на които МСП следва да отговорят, за да получат съответния финансов продукт. В допълнение, всяко предприятие има възможност да получи консултация от специалистите за обслужване на бизнес клиенти във финансовия център на съответната банкова институция.

По подобен начин стоят нещата и с останалите финансови инструменти в рамките на JEREMIE, тъй като за разлика от държавната администрация, финансовият сектор е по-динамичен, изцяло ориентиран към бизнеса и има интерес сделките да бъдат сключвани във възможно най-кратки срокове с оглед съкращаване на разходите и максимизиране на печалбата. Поради тази причина, механизмите за отпускане на финансовите инструменти, финансирани от ОП РБКИ са опростени и се различават в значителна степен от начина за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по обявена схема за финансиране на проекти.

Към 30.06.2016 г. общите загуби в портфейлите на банките по JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми са на стойност 12,4 млн. евро или 3,6% от кредитния портфейл. Изплатените гаранции по загуби на банките с ресурс по JEREMIE възлиза на 9,95 млн. евро към 30.06.2016 г. В допълнение, резултатите от дълбочинните интервюта сочат, че процентът на лошите вземания е далеч под първоначалното очаквано ниво от страна на финансовия сектор.

³⁰ „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”, стр. 156

³¹ Окончателен доклад на УО за изпълнението на ОП РБКИ 2007-2013, 2016 г.



В случай на лоши вземания, причините се дължат предимно на: погрешна оценка на риска, поради недостоверност на данните, предоставени от предприятията; лошо финансово управление на предоставения ресурс, поради липса на капацитет; или в извънредни случаи, невъзможност за предварителна оценка на пазарните тенденции, поради политически или други социално-икономически фактори, които настъпват непредвидено.

Налага се изводът, че предлаганите в рамките на инициативата JEREMIE финансови инструменти са съобразени с капацитета на МСП, които стандартно ползват финансови продукти.

Дизайнът на проектите по ПО4 не е съобразен напълно с възможностите на институционалните бенефициенти и резултатите от изпълнението на проектите не достига оптимален ефект върху бизнеса. Част от дейностите на проектите са насочени към повишаване на административния капацитет на агенциите, но не е отчетен недостигът на същия този капацитет за управление на големи проекти, процедури по ЗОП, големи бюджети, човешки ресурс, технически ресурс и продължителност във времето. Проектите се анексират многократно и сроковете им за изпълнение достигат максималните за програмата. Това до голяма степен би могло да се избегне с извършване на предварителни анализи на административния капацитет на бенефициентите.

Приложените интервенции по ПО4 не са съобразени в пълна степен с капацитета на конкретните бенефициенти. От споделената информация на организираната фокус група с представители на институционалните бенефициенти, както и информацията, получена от дълбочинните интервюта, може да се направи изводът, че капацитетът на институционалните бенефициенти за управление на толкова големи и сложни проекти, като тези финансирани по ОП РКБИ е ограничен. Това се потвърждава от трудното стартиране на изпълнението в началото на програмния период и допусканите грешки и пропуски в изпълнението на проектите. След 2012 г. са провеждани регулярни срещи за отчитане на напредъка от УО, но въпреки това, **екипите по управление са изпитвали значителни трудности в изпълнението на проекти.** Като фактори, оказващи голямо влияние върху успешното изпълнение, са изтъкнати: честа смяна на нормативната рамка и най-вече ЗОП, чести промени в екипите за управление на проектите, малък брой експерти, включени в управлението на проектите, които трудно са съвместявали основни дейности по длъжностна характеристика и дейности, свързани с управление и изпълнение на проектите.

Изводът, който се налага е, че е препоръчително УО да предприеме мерки за подобряване на капацитета на институционалните бенефициенти през програмен период 2014-2020, да се организират своевременно специфични обучения на служителите в институционалните бенефициенти.

Допълнителните въпроси към оценителен въпрос до каква степен приложените интервенции са съобразени с капацитета на целевите групи, в каква степен са били навременно разработени ясни и изчерпателни процедури, свързани с функциите и задачите на страните, участващи в изпълнението на дейностите по проекти и



съществуват ли условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на определени целеви групи в процедурите за предоставяне на БФП или инструментите за финансов инженеринг?

В описанието и обосновката на стратегическата рамка на ПО1, в самата оперативна програма, е представена ясна и адекватна защита на избора на категории целеви групи спрямо заложените цели, приоритети и дейности. Като цяло, ПО1 има широко отворен достъп на разнообразни по вид и размер юридически лица, които да получат подкрепа за също толкова разнообразни по вид и стойност дейности - научно-приложни, производствени, маркетингови, инфраструктурни, закупуване на ДМА. Всички изследвани аналитични документи очертават едни и същи специфики на ранния етап на развитие на националната иновационна система - когато от основно значение за иновативността на предприятията е усвояването на готови чуждестранни иновации и достъп до външни иновативни пазари, отколкото разработването на вътрешнофирмен и вътрешно-национален капацитет за създаване на иновации. Това позволява да се формулира извода, **че иновационната система на България работи под потенциала си, независимо дали измерен спрямо разходите и продуктите на системата или спрямо приноса на иновациите за икономическия растеж**³².

Въпреки свиващата се пазарна реализация на български иновативни продукти, предприятията са по-гъвкави и находчиви в сравнение с научно-изследователските организации и университети.

По отношение на приложените подходящи критерии за категориите потенциални бенефициенти на ПО2, в началото на програмния период, към момента на разработване на критериите за избор на категориите потенциални бенефициенти липсва достатъчно ясна секторна приоритизация. Определените допустими сектори по кодове на икономически дейности са съобразени с целите на програмата и с недопускането на двойно финансиране с други национални и международни програми. Добре би било при програмиране на процедурите да се вземат под внимание териториалните и секторни различия, които биха могли да се адресират и чрез залагане на специфични индикатори. Изготвяне на изчерпателна секторна приоритизация, която да позволява конкуренция между съпоставими сектори по КИД (нискотехнологични, високотехнологични, услуги, основани на знанието и др.)

Към момента на разработване на критериите за избор на категориите потенциални бенефициенти, за разлика от ПО1, където е налице прекомерно фокусиране на инвестиционната подкрепа, по ПО2, липсва достатъчно ясна секторна приоритизация.

Препоръчително е в процеса на програмиране да се провеждат предварителни проучвания преди да се формират ограниченията на критериите за избор на категории

³² Програма за аналитични услуги в областта на иновациите. Принос към Стратегията за интелигентна специализация в областта на научните изследвания и иновациите на България, Световна банка, 2013 г.



потенциални бенефициенти, за да се подобри фокусът на интервенциите върху заложените цели, приоритети и дейности.

Банките-посредници по JEREMIE предоставят финансирането по съответните финансови инструменти в съответствие с подписаните споразумения с ЕИФ, с които се определят основните параметри на финансирането на предприятията, както и на база вътрешните си правила за кредитиране на фирмите.

По време на дълбочинните интервюта, представители на съответните банкови институции са потвърдили, че кредити по JEREMIE няма как да бъдат предоставяни ако съответното предприятие-кандидат не отговаря на стандартните условия за отпускане на заем: оценка на риска, кредитната история и финансовите отчети на фирмата, в случай на инвестиционен кредит – очакваната норма на възвращаемост на инвестицията и т.н.

След анализ на ЕИФ и УО на ОП РБКИ, през 2012 г. са извършени изменения в характеристиките на портфолиото на JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми с оглед премахване на някои пречки в изпълнението. В резултат, използването на финансовия инструмент от страна на фирмите до края на 2012 и през 2013 г. се увеличава значително (3 пъти както в кумулативния обем, така и в кумулативния брой на отпуснатите кредити).

Може да се направи изводът, че при избор на крайни получатели на помощта по JEREMIE са прилагани подходящи и последователни критерии в съответствие с предвидените цели и дейности, както и в отговор на конкретните нужди на предприятията.

Институционалните бенефициенти на ПО4 са заложи в ОП РБКИ. От анализа на нуждите и избора на съответните интервенции при програмирането на ОП РБКИ може да се направи извода, **че изборът на институционални бенефициенти в програмата отговаря на заложените цели, приоритети и дейности.**

ПО5 като хоризонтална ос, подпомага успешното изпълнение на останалите оси. Финансират се дейности, които спомагат за насърчаване бизнеса да кандидатства по обявените схеми за БФП, провеждат се информационни кампании и обучения, за да се даде възможност на бенефициентите да подготвят добри проектни предложения и да допускат по-малко грешки в техническото и финансово отчитане. С течение на времето УО въведе добър диалог с бенефициентите и провеждането на информационни дни, кампании и семинари.

Приложените интервенции са съобразени с капацитета на целевите групи и докато в началото има известно забавяне в навременното разработване на ясни и изчерпателни процедури, свързани с функциите и задачите на страните, то в края на програмен период 2007-2013 има промяна в положителна насока и бенефициентите подготвят добри проектни предложения, като допускат значително по-малко грешки в техническото и финансово отчитане. Липсата на достатъчно ясна секторна приоритизация по ПО2 създава усещането за съществуване на условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието



на определени целеви групи в процедурите за предоставяне на БФП. Подкрепата трябва да е фокусирана, но е добре да се провеждат предварителни проучвания преди да се формират ограниченията на критериите за избор на категории потенциални бенефициенти, за да се подобри фокусът на интервенциите върху заложените цели, приоритети и дейности.

По отношение на навременното разработване, утвърждаване и публикуване на ясни и изчерпателни правила и процедури, свързани с функциите и задачите на страните, участващи в изпълнението на дейностите по проекти се реализира непрекъснато подобрене, като първи програмен период за УО, оперативните ръководства за изпълнение на проектите по съответните процедури са оцетени откъм указания и методическа подкрепа за бенефициентите. От друга страна, след като веднъж са били публикувани Оперативните ръководства, Указания и Постановления, свързани с функциите и задачите на страните, участващи в изпълнението на дейностите, те са претърпявали редица промени в рамките на една и съща процедура. Това допълнително е довело до объркване, забавяне и възникване на редица въпроси у страна на бенефициентите, което поставя под въпрос постигането на крайния резултат. Също така, едва в средата на програмния период (в края на 2010 г.) на интернет страниците на МЗ и УО е публикуван Наръчник за най-често допускани грешки при изпълнение на договорите за предоставяне на БФП.

В началото на първия програмен период за УО, се констатира отсъствието на пълен спектър от методически инструменти преди, или най-късно по време на, старта на процедура за отпускане на БФП, което повишава административната цена на управление на програмата и подлага на риск успешното изпълнение на подкрепени проекти. На база натрупания опит както от страна на бенефициентите, така и от страна на УО след средата на програмния период, Насоките за кандидатстване се възприемат по-ясно от кандидатите

Като препоръка може да се открие необходимостта от наличие на пълен спектър от методически инструменти преди, или най-късно по време на, старта на процедура за отпускане на БФП. Към момента на изготвяне на доклада препоръката е реализирана в ОПИК 2014-2020.

При изпълнението на ПОЗ, характеристиките на съответния финансов инструмент са определени още в споразуменията с банките-посредници по JER 009/2 и JER 009/6 и с фонд-мениджърите по JER 009/1, JER 009/5 и JER 009/7. Основната информация за отделните финансови продукти по JEREMIE е публикувана на интернет-страницата на съответната финансова институция, чрез която се отпуска финансирането. В процеса на кандидатстване за финансиране, всяко предприятие има възможност за персонална консултация със служител на дадената банка или фонд с оглед разясняване на правилата и процедурите за предоставяне на финансовия ресурс.

В допълнение, всяка финансова институция – посредник по JEREMIE има задължението да проведе информационна кампания за предлаганите продукти с подкрепата на ОП РБКИ.



Конкретните задължения на фирмите – бенефициенти по JEREMIE са определени в договора за отпускане на финансирането, с който те са запознати предварително.

Изводът е, че правилата и процедурите за отпускане на финансиране в рамките на отделните финансови инструменти по JEREMIE са дефинирани в съответствие със спецификата на отделните финансови продукти. Същите са предварително разяснени на бенефициентите по време на кандидатстването и ясно определени в договорите за предоставяне на финансиране.

По ПО4, публикуваните насоки за кандидатстване в процедурите на директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ съдържат ясни правила и изисквания за проектното предложение, допустимите дейности, за които може да бъде отпусната безвъзмездна финансова помощ, видовете разходи, които са допустими за финансиране по проекта, разпределение на бюджета и др. Документалният анализ показва, че правилата и процедурите са се изяснявали и променяли в годините, поради честите промени в нормативната рамка, особено по отношение на Закона за обществени поръчки. На дълбочинните интервюта и фокус групата с представители на конкретните бенефициенти, като най- голяма трудност в управлението на проектите и изпълнение на дейностите, се отбелязва провеждането на обществени поръчки – от разработването на документации до избор на външен изпълнител. Предварителният контрол е бил полезен и до голяма степен екипите на бенефициентите са повишили капацитета на експертите си юристи по отношение на ЗОП, благодарение на предварителния контрол. **Публикуваните правила и процедури от УО по отношение на ЗОП се считат за крайно недостатъчни, а това влияе и върху подхода на експертите на УО при осъществяване на предварителния контрол и даване на диаметрално различни становища за решение на сходни казуси. В тази връзка е необходимо УО да предприеме мерки за публикуване на максимално ясни и изчерпателни правила и процедури за прилагане на ЗОП, както в помощ на институционалните бенефициенти, така и за минимизиране на риска от налагане на финансови корекции на процедурите по ЗОП, които се финансират по ПО5 Техническа помощ.**

На допълнителен въпрос - Съществуват ли условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на определени целеви групи в процедурите за предоставяне на БФП или инструментите за финансов инженеринг? Ако има, какви са те и какви мерки са предприети за тяхното преодоляване?- може да се отговори, че не са констатирани необосновани ограничения за участие на определени целеви групи по ПО1 и ПО2.

В процеса на изпълнение на процедурите за безвъзмездна помощ се наблюдава генерирането на схеми от един и същ тип, в които не се отразяват настъпилите промените във външната среда, както и на нагласите и актуалните потребности на представителите на целевите групи на програмата.



Даван е приоритет на потенциални бенефициенти, които имат доказана финансова и техническа стабилност, доказани пазарни позиции, реализиран експорт, реализирани инвестиции и др., както и капацитет за изпълнението на проектите им. Предвид факта, че ресурсът по ОП РКБИ се определя като „средства за растеж“ наблюдаваното приоритизиране е добър вариант за стимулиране на предприятия, които имат висока добавена стойност, капацитет и принос за развитието на икономиката като цяло.

Препоръчително е запазване на добрата практика да не се дава необосновано предимство, което да ограничава определени целеви групи и същевременно да се стимулират развитите компании с натрупан опит и доказана стабилност.

Препоръчително е УО да стимулира предприятия, които имат висока добавена стойност, да подпомага укрепването и растежа на съществуващите иновативни предприятия, така и създаване на повече нови такива, а филтърът на проектите, заслужаващи подкрепа да се извършва на ниво техническа оценка, тъй като тогава се валидира ефективно иновационната идея.

Изводът, който се налага за ПОЗ е, че финансовите инструменти по JEREMIE са структурирани на база съществуващия недостиг в предлагането на финансови продукти на пазара, както и въз основа на анализ на ЕИФ в партньорство с УО на ОП РКБИ. Отделните финансови продукти са ориентирани към определени целеви групи с оглед задоволяване на техните специфични потребности, поради което не са налице необосновани ограничения за предоставяне на финансиране чрез финансови инструменти.

ОВ 4 До каква степен целевите групи са участвали или са били консултирани в процеса на планиране, управление и изпълнение на отделните интервенции по ОП РКБИ в периода 2007-2013 г.?

УО започва да събира и отразява обратна връзка от кандидати и бенефициенти по програмата след отварянето на първите процедури за кандидатстване. Генерира се достатъчен фактологичен материал, който позволява текуща оценка и предприемане на корективни действия от страна УО при подобряване на параметри на програмата. Стартира провеждането на информационни дни във фазата на кандидатстване, усъвършенства се рубриката “въпроси и отговори” на страницата на програмата (по-малко отговори, преpraщащи към Насоките и повече описателни), извършва се предварителен анализ при програмирането на отделните процедури, определя се процедура за анализ на допуснатите от страна на кандидатите грешки при кандидатстване, в резултат на която се изготвя Наръчник за най-често допускани грешки при кандидатстване по ПО1 и ПО2 на програмата, организират се работни групи с участие на потенциални бенефициенти и социално-икономически партньори за обсъждане на критерии за избор на операции и на Насоки за кандидатстване. В периода декември 2012 г. – януари 2013 г. външен изпълнител извършва



проучване на потребностите на бенефициенти³³ като целта е да се обобщат опитът от кандидатстване, изпълнение и отчитане на проекти по програмата, да се очертаят основните трудности във всеки от етапите, както и да се формулират конкретни предложения или насоки за промяна в процедурите, с оглед тяхното оптимизиране.

С включването на обсъждания на Критериите за избор на операции с представители на потенциалните бенефициенти извън Комитета за наблюдение е положителен за ефективността на процеса по програмиране. **Публикуването на Насоките за кандидатстване за обществено обсъждане може да се класифицира като „добра практика”, чрез която в процеса на програмиране се включват потенциалните бенефициенти и заинтересованите страни и се подобрява процеса на програмиране.**³⁴

Може да се направи изводът, че степен на участие на целевите групи в процеса на планиране, управление и изпълнение на отделните интервенции по ОП РКБИ в периода 2007-2013 г. търпи положителна градация от началото към края на програмния период.

Първоначалната инвестиционна стратегия на ЕИФ, представена през м. септември и актуализирана допълнително през м. декември 2009 г. представя инвестиционния микс, избора на финансови инструменти и алокирането на средства по всеки финансов инструмент. Допълнителна оценка на подходящи финансови инструменти, адресиращи предизвикателствата в пазара на кредитирането са извършени през м. юни 2010 г. с втори кръг консултации със заинтересованите страни. Продуктите са разработени и съответните покани за заявяване на интерес са изготвени от ЕИФ с тясно сътрудничество с УО на ОП РБКИ. Инвестиционната стратегия на инициативата JEREMIE предвижда балансиран микс от кредитни инструменти и дялово участие, които да адресират съществуващото значително разминаване между търсене и предлагане на инструменти на финансовия инженеринг, както и потенциалното търсене на такива инструменти от МСП, както е предварително идентифицирано в Анализа на пропуските, изготвен от ЕИФ през 2007 г. и актуализиран през 2009 и 2010 г.

Изводът, който може да се направи за ПОЗ е, че финансовите инструменти по инициативата JEREMIE са структурирани в съответствие с търсенето на пазара, след периодични консултации със заинтересованите страни и съгласно добрите европейски практики. Извършените промени в дизайна на някои от предлаганите финансови инструменти са с оглед на по-целесъобразното задоволяване на нуждите на МСП – ползватели на продуктите на финансовия инженеринг.

³³ Оценителен доклад за изпълнението на Комуникационния план на ОРКБИ 2007-2013 за 2014 г., ЕСТАТ, 2014

³⁴ „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”,



При различните етапи на проектния цикъл, институционалните бенефициенти са провеждали работни срещи – при подготовката на проектното предложение и при същинското изпълнение – техническото и финансово управление на проекта и изпълнение на конкретните дейности. Основния източник на информация е електронната страница на ОП РКБИ.

Комуникацията на служителите на институционалните бенефициенти и тези на УО се подобрява значително, след проведените структурни промени в УО. Това е потвърдено на проведените дълбочинни интервюта и на фокус групата с представители на бенефициентите на ПО 4. Освен, че нараства бързината на кореспонденцията-отговори на въпроси, технически и финансови проверки, чувствително се подобрява и качеството на предоставената информация, уеднаквява се подходът при решаване на казуси и се оказва по-голямо съдействие при възникване на административни трудности.

На допълнителния въпрос, кои канали на комуникация с конкретните и потенциални бенефициенти са били най-ефективни, резултатите от проведеното анкетно проучване с бенефициенти и потенциални бенефициенти на ПО1 и ПО2 разкриват предимство на насоките за кандидатстване пред всички други изброени във въпроса канали. Все пак Насоките са основният инструмент, чрез който кандидатите получават достъп до програмата, затова те са и най-познати и използвани като информационен канал.

Според доклада за изпълнението на Комуникационния план на ОП РКБИ за 2014 г. най-полезни комуникационни средства са интернет страницата на програмата и организирани информационни събития (информационни дни/кампании).

Положителната оценка за комуникацията с УО се потвърждава и от участниците във фокус групите и от интервюираните бенефициенти. За ПО1 и ПО2 остава актуална препоръката³⁵ за преоценка на модела на електронния информационен бюлетин и оптимизирането на съдържанието и формата му с оглед превръщането му в истински полезен източник на информация. Страницата на ОП РКБИ все още има нереализиран потенциал като информационен източник.

Ползвателите на финансови продукти по JEREMIE получават информация за възможностите за финансиране основно чрез банките-посредници, както става ясно от проведеното анкетно проучване и дълбочинни интервюта с бенефициенти на ПО3. Другите по-значими канали за комуникация са рекламата в медиите и УО на ОП РКБИ, което се потвърждава от резултатите от проведеното сред бенефициентите анкетно проучване са медии, интернет форуми и стартъп общността, стартъп екосистема и др.

Изводът, който се налага е, че предвид спецификата на финансирането чрез финансови инструменти, най-ефективен канал за комуникация е институцията, чрез която ползвателя получава финансовия ресурс.

³⁵ Доклад за изпълнението на Комуникационния план на ОП РКБИ за 2014 г.



Всички проекти на институционалните бенефициенти, финансирани по ОП4 са разполагали с екипи за управление включващи ръководител, координатор, финансист и/или счетоводител, технически сътрудник и др. На част от експертите включени в екипите за управление, са им били възложени функции за комуникация и координация с УО.

В проведените дълбочинни интервюта и фокус група, като неефективна беше посочена комуникацията със служителите в УО преди 2012 г. След структурните промени в УО, бенефициентите са доволни от комуникацията със служителите в УО. **Като най-ефективни за ПО4 се определят работните срещи и неформалната комуникация по мейл и телефон, която до голяма степен е способствала за успешното изпълнение на повечето от дейностите в края на периода и избягване на негативните последствия от натрупаните закъснения.**

В екипите за управление на проектите са извършвани промени, което е наложено по обективни причини, свързани с прекратяване на служебните правоотношения, отпуск по болест, служебна ангажираност и т.н. Новите служители, които са заемали освободените позиции в екипите, са подбирани с подходяща квалификация, но не са имали достатъчно опит в управлението на проекти по ОП РКБИ. Също така промяната е съпътствана със съществени изменения на договорите на бенефициентите, което до голяма степен е забавяло изпълнението на проектите, особено при промяна на ръководител на екип.

От направените констатации, може да се направи изводът, че е необходимо да се вземат допълнително мерки за допълнително консултиране на екипите по управление на проектите. Препоръчително е да се осигурят обучения на екипите по управление на проектите на конкретните бенефициенти през програмен период 2014-2020 г.

Фактори, които са оказали негативно влияние сред целевите групи при размяната на информация и комуникация с УО са:

- ✓ Прекален бюрократичен подход от страна на УО в процеса на изпълнение и управление на ОП РКБИ;
- ✓ Сложни и недотам ясни условия и изисквания за кандидатстване и изпълнение на проектите;
- ✓ Противоречива информация от страна на различни служители на УО по поставени едни и същи въпроси от страна на бенефициентите;
- ✓ Много голямо забавяне на процеса на оценка на проектните предложения, както и при осъществяването на предварителен контрол от страна на УО при провеждането на процедури за избор на изпълнител;
- ✓ Неспазване на сроковете за отговор (писмената кореспонденция) от страна на администрацията (УО).

Основните причини за създаването на описаните фактори, които са оказали негативно влияние сред целевите групи при размяната на информация и комуникация с УО, според документални анализ и мненията на бенефициентите, са следните:



- ✓ Опитът от предприсъединителния период се оказва недостатъчен за прилагане на новите инструменти за подкрепа (Структурните фондове) както за администрацията, така и за бенефициентите;
- ✓ Недостатъчен капацитет сред потенциалните бенефициенти и бенефициентите за подготовка и изпълнение на проекти и ДБФП;
- ✓ Промяна в структурата на УО;
- ✓ Текучество на служителите в УО;
- ✓ Честа промяна на нормативната база – Постановления на МС, Ръководства на бенефициента и др., както и образците на използваните документи;
- ✓ Изискване на едни и същи документи по няколко пъти.

В хода на изпълнение на ОП РКБИ Управляващият орган предприема мерки чрез инициатива за изменения на нормативните актове и положителни промени, насочени именно към преодоляване на административната тежест. Все пак е важно да се сведат до минимум бюрократичният подход и прекомерният фокус върху превенцията на риска от злоупотреба с публични средства, което натоварва и двете страни в процеса и да се премине на по-строг последващ контрол и одит. Важен елемент е и необходимостта от продължаване на диалога със заинтересованите страни и възможностите за оптимизация и актуализация на националното законодателство и нормативната рамка с цел повишаване ефективността на разходването на публични средства.

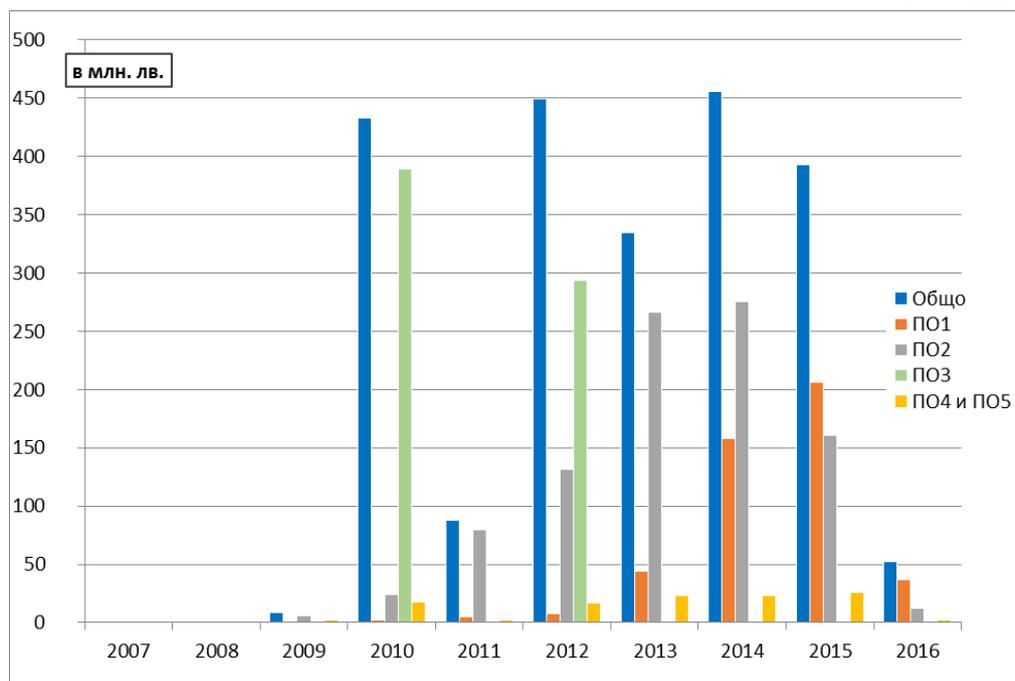
Въпреки описаните слабости и причините, довели до тях, в края на периода сме свидетели на висока степен на удовлетвореност от страна на бенефициентите при комуникацията с представителите на УО и размяната на информация с тях. В голяма степен е налице и преодоляване на факторите, които оказват негативно влияние сред целевите групи.

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДАЧАТА НА НИВО 2

ОВ 1 До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, определени в НСРР в областта на повишаването на конкурентоспособността на българската икономика

Предварително е задължително да се отбележи, че при макроикономическа оценка на целесъобразността на ОП РКБИ е нереалистично да се очаква програмата сама по себе си да реши всички проблеми в областта на стимулирането на иновационните процеси и да доведе до оптимизацията на националната иновационна система. Времето разбивка на доставените по програмата средства в българската икономика през първия програмен период е илюстрирана чрез следната фигура.

Фигура 2 Динамика на плащанията по ОП РКБИ общо и по приоритетни оси за периода 2007-2016г.



Източник: МИ, Окончателен доклад за изпълнението на Оперативна Програма „Развитие на Конкурентоспособността на Българската Икономика” 2007-2013, София, 2016 г..

Общо изплатените средства са 1,309 млрд. евро в рамките на 38 процедури или 113% от бюджета на програмата. Сключени са 2 588 договора/заповеди по отделните приоритетни оси на програмата (в тази бройка не са включени договорите по инициатива JEREMIE, които са 9 471 индивидуални финансираня на МСП, чрез кредити или дялови инвестиции на стойност 910 млн. евро отпуснати от финансовите институции, участващи в програмата). Макроикономическият ефект на програмата се обуславя от концентрирането на изплатените средства във втората част на програмния период, особено след 2012 г. В условията на тежка финансова и икономическа криза и последващите години на продължителна рецесия и плавно възстановяване, както и силно ограничено кредитиране в този период, може да се твърди, че **насоките на приоритетните оси на програмата и доставеното по тях финансиране, освен че съответстват на първичната логика заложена в НСРР, изиграват и позитивна роля за възстановяването на националната икономика.**

Една от най-силно идентифицираните в НСРР³⁶ причинно-следствени връзки за проблема на конкурентоспособността на българската икономика, намираща пряко изражение в ОП РКБИ е следната: ниската производителност на труда на българските предприятия е резултат от ниската иновационна активност, която се дължи на недоброто сътрудничество между бизнес, научни и други институции в иновационни проекти (*организационно-координационна слабост*), недостатъчната проиновационна инфраструктура в страната (*материална слабост*), липсата на финансови инструменти за иновационни дейности

³⁶ НСРР, стр. 48



(финансова слабост). Това определя централното място отредено на иновационната активност в подкрепата за развитие на конкурентоспособността.

Таблица 9 Относителен дял на разходите за НИРД в БВП (интензивност на НИРД)³⁷

в % от БВП	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	Цел: 2015
ЕС (28)	1,78	1,78	1,85	1,94	1,93	1,97	2,01	2,03	2,03	n/a	3,0 (2020)
България	0,45	0,43	0,45	0,49	0,56	0,53	0,60	0,63	0,79	0,96	1,20

Източник за ЕС (28): Евростат.

Развитието на ОП РКБИ³⁸ за целия програмен период предоставя редица възможности за координация и сътрудничество между заинтересованите страни и програмата несъмнено постига някои позитивни резултати, но е задължително да се отбележи, че на ниво национални политики липсва последователност за подобряване на институционалния капацитет на държавните органи да стимулират подобен процес в неговата цялост на макро ниво. Нещо повече, обосновката на ОП РКБИ констатира, че нарастването на разходите за НИРД в икономиката в пред-програмен период следва тренда на нарастване на БВП (от порядъка на 5% годишно) и предвид заложения в НССР³⁹ очакван висок растеж за програмния период (2007-2013 г.) от 5,73% средногодишно (в следствие на икономическата криза отчетения средногодишен темп на растеж на БВП по текущи цени за периода е от 3,76%; но при дефиниране на данните средногодишния темп на растеж по цени от 2010 г. е едва от 0,9%)⁴⁰ може да се очаква разходите за НИРД да нарастват съответно.

ОП РКБИ има голям принос за увеличаването на разходите за НИРД в страната през периода 2013 – 2015 г., като за всяка година дялът на европейските средства постъпили по програмата в страната се равнява на близо 50% от чуждестранните източници. По този начин, относителният дял на постъпилите по ОП РКБИ европейски средства в общите разходи за НИРД се увеличава от 7% през 2013 г. до 20% през всяка от следващите две години

- внедряване на иновации в предприятията (включително в каква степен приложените интервенции са съобразени и съответстват на нивото на развитие на националната иновационна система; какъв е дела на успешните иновативни и научно-изследователски проекти, подкрепени от ОП РКБИ);

Националната иновационна система към началото на програмния период се характеризира със силно нарушени и разпокъсани връзки между развойните и приложни звена. От макроикономическа гледна точка ОП РКБИ търси директно да подпомогне констатираните в НССР тежки дефицити в областта на интегрирането на българската икономика във високо

³⁷ Източник за България: НСИ, Наблюдение “Научноизследователска и развойна дейност”. * Предварителни данни.

³⁸ ОП РКБИ, стр. 101. прави същите констатации за състоянието на иновационната система.

³⁹ НССР, стр. 64

⁴⁰ НСИ, собствени изчисления.



технологичния, иновативно и наукоемко-интензивен общ Европейски пазар. Тежката изостаналост на българската икономика в областта на създаването на иновации и техния ефикасен трансфер в производството, както и в развиването на технологии и провеждането на научно изследователска дейност и правилното им абсорбиране в предприятията с цел постигането на по-висок растеж и по-висока добавена стойност е адресирана чрез два основна типа процедури. От една страна директното подпомагане за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия, а от друга чрез подкрепата за внедряване в производството на иновативни продукти и процеси (технологични иновации) в съществуващи предприятия.

Може да се констатира, че българската иновационна система работи под потенциала си по трите основни направления:

- разходи за НИРД, които все още са под границата от 1% от БВП;
- иновационни продукти (патенти, лицензи и научни публикации), като България регистрира по около 60 патента годишно в периода 2011-2014 г.;
- принос на иновациите към икономическия растеж – дяловете на средно-високотехнологичната и високотехнологична промишлености в общия износ на стоки за 2014 г. е съответно 26% и 8%, като относителният принос на износа им в БВП за същата година е 11,5% и 3,5%.

Целесъобразността на ОП РКБИ по отношение на извършените дейности, разходи и приложения цялостен подход е стратегически адекватна на нуждите за развитие на ефикасна национална иновационна система, но трябва да се отбележи, че не е била докрай съобразена с готовността и капацитета на основните заинтересовани страни да участват активно в иновационния процес. Задължително е също така да се отбележи, че към днешна дата структурните проблеми пред иновационната дейност в страната не са преодолени и съставляват съществено предизвикателство в програмен период 2014-2020 г.. Основен извод от изминалия програмен период е, че е **необходимо драстично да се оптимизират и ускорят процесите на кандидатстване и оценка на проектите за иновативни дейности, поради силните конкурентните предимства от бързото и изпреварващо внедряване на иновациите, които иначе драстично страдат от забавянето на тези дейности.**⁴¹

Допълнителния въпрос, **кои са най-често срещаните трудности пред успешното реализиране на иновативни и научно-изследователски проекти от целевите групи**, е описан в Годишните доклади на УО, като резултатите са потвърдени от респондентите по време на дълбочините интервюта, фокус групи и анкетни проучвания. Основните трудности са: невъзможност на бенефициентите да осигурят необходимия финансов ресурс за изпълнение на проектите (поради финансовата и икономическа криза, намален обем на производство и т.н.); загуба или липса на пазари за произвежданата продукция в следствие

⁴¹ Виж. „Подкрепа за иновациите чрез програма Конкурентоспособност 2007-2013г. Преглед и възможности за подобряване на резултатите в периода 2014-2020 г., стр. 15-16.



на финансовата и икономическата криза и намаленото потребление; повишение в цената на предвиденото за закупуване оборудване към момента на изпълнение на проектите, което бенефициентите нямат възможност да компенсират; затруднения у бенефициентите за осигуряване на необходимия висококвалифициран персонал, който да гарантира успешното изпълнение на проекта; невъзможност на доставчиците да произведат оборудване и/или да разработят специфичен софтуерен продукт за нуждите на бенефициентите в рамките на определения срок (в случаите, когато е предвидено закупуване на специфично оборудване и/или софтуер); неизпълнение на дейностите по проекта в резултат на промяна на приоритетите/производствената дейност/производствената стратегия на бенефициента, както и оборудването, предвидено в договора за предоставяне на безвъзмездна помощ, не е в състояние да отговори на динамичния напредък на пазара. **Изводът, който може да се направи е, че в периода на изпълнение на ПО1, УО е предприел мерки за ограничаване на срещаните трудности пред изпълнението на иновативни и научно-изследователски проекти от целевите групи, което е видно от успешно реализираните проекти.**

- насърчаване трансфера на научно-изследователски дейности в продукти готови за продажба;

Броят подкрепени за въвеждане на пазара НИРД проекти възлиза на 288 броя при целева стойност от 30-40 проекта, а подкрепата в до пазарна фаза е от 209 броя, при целева стойност 90. При подадените заявки за търговски марки, дизайни и патенти подкрепените проекти са 142 при целева стойност 80. Въпреки очевидното преизпълнение на заложените цели и несъмнено очакваните позитивни ефекти от реализираните дейности се поставя въпроса за реалната целесъобразност, поради общата изостаналост на националната иновационна система в тези области.

Таблица 10 Индикатори по насърчаване на трансфера на научно-изследователски дейности

Индикатор	Цел	Резултат 2015г.
4. Брой НИРД проекти, подкрепени в до-пазарна фаза	90	209
5. Брой НИРД проекти, подкрепени за въвеждане на пазара	30-40	288
7. Брой подадени заявки за търговски марки, дизайни, патенти и т.н. от подкрепените предприятия и изследователски организации	80	142

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016, МИ

Организирането на успешен трансфер на научно-изследователски дейности към бизнес структурите е един от основните индикатори за иновационния капацитет на дадена икономика. Нещо повече, капацитет за подобен трансфер често е залегнал в различните



международни индекси за определяне конкурентоспособността на дадена икономика. От макроикономическа гледна точка е задължително да се отбележи, че промотирането на този род трансфер е изключително предизвикателство, поради факта, че потенциалните партньори имат ниска готовност да се ангажират в подобни проекти и демонстрират изключително слаби нива на мотивация и нисък капацитет на готовност за осъществяване на подобно взаимодействие.

Може да се направи извода, че интервенциите по ОРКБИ в тази област са без съмнение целесъобразни за изпълнение целите на НСРР, но са крайно изолирани и неподкрепени от институционална гледна точка в един от най-проблемните и стагниращи сектори на националната иновационна система. **В рамките на дейностите в програмен период 2014-2020 г. е обезателно да се помисли за по-гъвкави схеми за създаване на партньорство (генериращи доверие, споделена визия и предпоставки за общи ползи) и да се осигури предварително институционално партньорство от страна на МОН, БАН, както и да бъдат предварително ясно идентифицирани предприятията търсещи активно участие в подобни партньорства.**

На допълнителния въпрос, **кои са основните пречки пред целевите групи за осъществяване трансфер на научно-изследователски дейности и продукти за продажба** на дълбочинните интервюта и фокус групите е посочена нуждата от специализирана инфраструктура като центровете за трансфер на технологии, иновативните бизнес инкубатори и центрове, технологичните центрове, технологичните паркове и липсата на системна институционализирана обвързаност между звената, създаващи ново знание, от една страна (университети, изследователски институти и центрове), и бизнеса, от друга, не позволява да се говори за наличието на цялостна верига „наука – бизнес – практика“. От осъществените форми на технологичен трансфер обяснимо с най-голям дял (както на вътрешния, така и на международните пазари) са тези, свързани с по-ниски нива на технологична промяна – техническа документация, лицензии, образци и модели⁴².

Може да се направи извода, че **причините за недостатъчното сътрудничество при изпълнението на подобни проекти може да бъде обяснено с няколко основни фактора: нарушена връзка „наука-бизнес“, липса на стимули за комерсиализация на научните резултати, остаряла и недобре развита инфраструктура за трансфер на технологии.**

- подкрепа за технологичния трансфер, разпространението на нови услуги и добри практики;

Технологичният трансфер в актуалните си форми се осъществява предимно по два начина. Единият е чрез предоставяне на лицензи на технологии от университетски изобретатели на трети лица, предавайки формално „кодифицирано“ знание или „негласно“ знание, или в общия случай и двете. Вторият се състои в създаването и участието в стартиращи високо-технологични *spin-off* фирми, в които изобретателите от научната общност имат дял в

⁴²На фокус. Бизнес и наука, Национален бюлетин 2013



разработването на технологията и така имат ясно формулирани финансови и материални стимули за своето пълноценно участие⁴³. В рамките на ПО1 на ОП РКБИ съществува и опцията за сътрудничество между фирми за осъществяване на технологичен трансфер основно между сътруднически си предприятия от частния сектор.

Специфичните за българската икономика условия на преход и догонване (*transition* и *convergence*) предлагат големи възможности по линия на отхвърлянето на отживелите „линейни“ модели на иновации в полза на прилагането на модела „тройна спирала“ който се характеризира с комплексни взаимоотношения и интерактивност между научните и индустриалните общности и правителствата.⁴⁴ ОП РКБИ отчита на база на заключенията на годишния доклад за състоянието и развитието на националната политика в областта на иновациите от 2006 г. „че структурите за трансфер на знания и иновации в публичния сектор не са достатъчно на брой, а съществуващите такива не могат да посрещнат адекватно нуждите на предприятията“⁴⁵.

Интервенциите в областта на стимулирането на технологични трансфери по ОП РКБИ са в посока и в унисон със стратегическите насоки за „стимулиране на укрепването на институциите, компаниите, организациите опериращи в областта на развитието, трансфера и приложението на новите технологии (*ноу-хау*)“ в НСРР⁴⁶, но са донякъде несъобразени с капацитета и мотивациите на заинтересованите да се впуснат в подобни дейности. ОП РКБИ има голям принос за подкрепа за технологичния трансфер със създаване на подходяща инфраструктура като София Тех парк, офиси за технологичен трансфер, технологични центрове и оборудване за приложни изследвания в изследователски организации.

На допълнителния въпрос **кои са основните бариери (от гл. т. на предприятието) пред създаването на партньорство между предприятия и научно-изследователски организации, основните изводи**, които бяха изведени въз основа на направените дълбочини интервюта и документален анализ, по отношение на предизвикателствата с които се сблъскват предприятията, са:

- Научноизследователските институции и представителите на бизнеса се разминават в оценката за условията за иновации;
- Предприятията са затворени и скептични към различни видове партньорства;
- Фирмите предпочитат сътрудничество на индивидуално ниво с учени, а не с институцията.

Достъпът до кредитиране е от съществено значение за МСП и има пряко въздействие върху общата факторна производителност, но нематериалната същност на технологичните

⁴³ „Иновациите, Европейски, национални и регионални политики“, Фондация ПИК, София, 2008г. стр. 20 и следващи.

⁴⁴ Иновации.бг, 2015.

⁴⁵ ОП РКБИ, стр. 54.

⁴⁶ НСРР, стр. 48; стр. 84.



иновации и е сигурността по отношение на ефекта им създават трудности на МСП при осигуряване на финансиране. Иновативното предприемачество изисква специализирани платформи и инструменти за правилно развитие, най-важните от които са съфинансиране, финансиране на ранен етап и, след като се събере критична маса от предприемачи в областта на иновациите – рисков капитал.

Изводът, който може да се направи е, че УО е предприел мерки в ОПИК за преодоляване на основните бариери пред създаването на партньорство между предприятия и научно-изследователски организации, като се е съобразил с предпочитанията на бизнеса за сътрудничество на индивидуално ниво с учени.

- насърчаване на сътрудничеството между предприятията и научно-изследователските организации (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява това сътрудничество и как);

Световните тенденции за промотирането на качествените връзки между академични институции и бизнес изискват създаването на предвидима, взаимноизгодна и ясно очертаваща стимулите за участващите страни среда. Неспособността да се стартират удачни отношения между наука и бизнес далеч не е изцяло български проблем и според едно от най-изчерпателните изследванията за сътрудничеството наука-бизнес в Европа, много малко академични институции успяват да превърнат сътрудничеството с предприятията в дълготраен и задълбочен процес.⁴⁷ Детайлен анализ на редица световни примери за успешни партньорства между университети и изследователски центрове и бизнес показват, че най-важният компонент е създаването на положителна спирала на развитие (*virtuous circle of interaction*)⁴⁸, която трайно да структурира възможността за взаимноизгодни връзки бизнес-наука. За да се създават дълготрайни отношения, които единствени имат потенциала силно да стимулират трансфера на научни постижения в дейности подобряващи капацитета на предприятията да генерират добавена стойност, е от изключителна важност националните иновационни системи да са способни да създадат среда, която уважава първичните мотивации на двата типа партньори: научните постижения и възможността за извършване на първокласна изследователска работа за представителите на академичната среда и възможността за прилагане на иновационни и въвеждането на изпреварващи конкурентите приложения на научните изследвания от страна на предприятията.

Дори при наличието на качествени научни дейности, разработки и наличие на реален капацитет за „полезност“ на научните институции за бизнеса, при подобни „частни“ и директни отношения ефикасното разпределение и разпространение на знанието е тежко възпрепятствано от неформалността на съществуващи връзки и липсата на адекватни политически и административни инструменти за неговото широко разпространение. Друг

⁴⁷ Todd Davey et al., *The State of European University-Business Cooperation*. Science-to-Business Marketing Research Centre, Münster University of Applied Sciences, 2011. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/tools/docs/uni-business-cooperation_en.pdf

⁴⁸ MAKING INDUSTRY-UNIVERSITY PARTNERSHIPS WORK, Lessons from successful collaborations, 2012 Science |Business Innovation Board AISBL, <http://sciencebusiness.net/Assets/94fe6d15-5432-4cf9-a656-633248e63541.pdf>



сериозен негативен ефект от този формат на отношения е невъзможността на научните центрове да изградят качествена репутация за потенциала си да допринасят за развитието на предприятията, което води до натрупването на непрозрачност в иновационната система. Това силно намалява шансовете за успех на най-важните участници в нея идентифицирани в НСРР и ОП РКБИ: стартиращите предприятия и потенциалните чужди инвеститори във високо-технологичните сектори.

В този смисъл, цялостно трябва да се преосмисли системата за стимулиране на научните институции и отделните учени в ролята им на партньори на бизнес ориентираните организации, преимуществено и целево в рамките на производствата с висок иновативен и наукоемък капацитет. Отчитайки значението на сътрудничеството наука-бизнес, ОП РКБИ има експлицитно заложен базов показател 3: „Брой проекти за сътрудничество предприятия-изследователски институции“. Отчетените постигнати стойности са 82 проекта за сътрудничество между бизнеса и науката, при целева стойност от 110 проекта⁴⁹. През 2015 г. общият брой проекти за сътрудничество е 45, от които 33 са за микро и 8 за малки предприятия. Големите предприятия са практически неактивни в този компонент на програмата, като за целия програмен период реализират едва 5 проекта за сътрудничество.

В рамките на реализирането по проекта онлайн-анкетно проучване става ясно, че 29% от бенефициентите по съответните обявени процедури⁵⁰, са осъществили партньорство по извършване на научно-изследователски дейности в рамките на изпълнените проекти, докато 41% не са осъществявали никога подобни партньорства. 30 на 100 от анкетираните предприятия, обаче поддържат партньорски взаимоотношения, независимо от реализацията на проекта.

ОП РКБИ недвусмислено създава адекватна насока на обявените интервенции за стимулиране на сътрудничеството наука-бизнес с цел подобряване на този компонент на националната иновационна система. Допълнително, насоките са в тясно съответствие със стратегическите насоки на НСРР за корекции на основните национални дефекти в тази област и липсата на принос за растежа от подобен тип партньорства. **Въпреки целесъобразността на дейностите един от основните изводи, които се налагат е, че все още заинтересованите страни демонстрират нисък капацитет за реализирането на подобни дейности.** Както вече бе отбелязано, нужно е допълнителна институционална подкрепа, за да може европейските средства да послужат за качествено мобилизиране на общи ресурси в партньорството между научни организации и бизнеси. Като препоръка за бъдещите дейности в областта по ОПИК е от изключително значение програмата да се концентрира върху цялостната подкрепа на всички етапи на иновационната верига на

⁴⁹ Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 9-10.

⁵⁰ Данните са на база респонденти-бенефициенти в следните процедури: Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия; Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги; Подкрепа за внедряване в производство на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги; Разработване на иновации от стартиращи предприятия; Внедряване на иновации в предприятията.



стойността, което би било гаранция за по-доброто извличане на стойност от този род дейности.

На допълнителния въпрос, **кои са основните пречки пред създаването на партньорство между предприятия и научно-изследователски организации**, в качествените изследвания като фокус групи и дълбочинни интервюта е споделено, че хората в света на бизнеса са прагматични и пазарно ориентирани, докато хората в университетите са насочени предимно към създаването и разпространението на науката и двете организации говорят на „различни езици“ и не се разбират. Необходимо е структурирането на взаимноизгодни връзки бизнес-наука, за да се създават дълготрайни отношения, които имат потенциала силно да стимулират трансфера на научни постижения в дейности подобряващи капацитета на предприятията да генерират добавена стойност.

Резултати от направения документален анализ, както и от проведените фокус групите и дълбочинни интервюта, разкриват, че основните пречки пред организациите за създаването на партньорства между предприятия и научно-изследователски организации са:

- ✓ Фирмите предпочитат сътрудничество на индивидуално ниво с учени, а не с институцията;
- ✓ Научните работници предпочитат съвместната дейност с бизнеса да е през институцията, в трансфера на знание, като гарант и защита на правата им.
- ✓ При своите научни изследвания и разработки, научните институции и учени, не търсят връзката с пазара или нямат виждането за своите разработки, като продукт.

Един от основните фактори, водещи до описаната по-горе картина, е отсъствие до 2015 г. на ясно дефинирана роля на висшите училища в насърчаването на иновациите и предприемачеството. Различни планови и стратегически национални документи, както и оперативните програми, имат отношение към ролята на българските висши училища в икономиката на знанието, от развитие на умения и учене през целия живот до научно-изследователска и развойна дейност, стартиращи предприятия, иновации и интелигентна специализация. Не е съществувала обща политическа рамка, която да обединява тези разнообразни мерки и ясно да определя ролята на висшето образование в насърчаването на иновациите и предприемачеството.

Делът от създадените по ОП РКБИ партньорства между предприятия и научни организации, които остават трайни е голям според респондентите в анкетните проучвания и извършения документален анализ. В ОП РКБИ е заложено стимулирането на сътрудничеството наука-бизнес, поради което има експлицитно заложен базов показател 3: „Брой проекти за сътрудничество предприятия-изследователски институции“. Отчетените постигнати стойности са 82 проекта за сътрудничество между бизнеса и науката, при целева стойност от 110 проекта⁵¹. Преди 2014 г. няма отчетени стойности за договори в

⁵¹Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 9-10.



сътрудничество., 37 договора се отчетат през 2014 г., от които 33 за МСП и 4 големи предприятия.

През 2015 г. отчетения брой на договорите в сътрудничество е 45, от които 33 са за микро и 8 за малки предприятия. Големите предприятия са практически неактивни в този компонент на програмата, като за целия програмен период реализират едва 5 проекта за сътрудничество.

29% от респондентите в онлайн анкетата⁵² са осъществили партньорство по извършване на научно-изследователски дейности в рамките на изпълнените проекти, докато 41% не са осъществявали никога подобни партньорства. От дадените отговори по време на анкетата е видимо, че 30 на 100 от анкетираните предприятия, обаче поддържат партньорски взаимоотношения, независимо от реализацията на проекта.

- повишаване на инвестициите в сферата на научно изследователската, технологично развойната и иновационната дейност чрез иновативни и разнообразни финансови инструменти (стартов капитал за иновативни фирми, рисков капитал);

Националната стратегическа цел за първия програмен период е да постигне ниво на инвестиции в НИРД от 1,2% от БВП, но за заложените мерки реално не е предвиден автономен бюджет. Това е една от основните причини България да остане в групата на „плахите иноватори“, като дялът на инвестиции в НИРД е едва 0,96% от БВП през 2015⁵³. По този показател страната се нарежда на 22 място в ЕС, като зад нея остават само Хърватска, Малта, Латвия, Румъния и Кипър.⁵⁴

Както вече бе констатирано, ОП РКБИ има сериозен, силно статистически изразен, ефект на макрониво, изразяващ се в силното увеличение, както на общите разходи за НИРД в страната, особено в периода 2013-2015 г., така и в рязкото покачване на разходите за НИРД като дял от БВП, като 77% от сертифицираните и 79% от изплатените средства по ПО1, които директно се отразяват на тези показатели са реализирани след края на програмния период 2007-2013г.⁵⁵ Освен, че подобна динамика на разходите за НИРД създава безпрецедентно ниво на дейности по извършване на научно-изследователска и развойна дейност в частния сектор в страната, може да се счита, че успешните начинания на предприятията сериозно ще повишат и възможностите им за доказване на капацитет, чрез вече успешно въведени иновации, което сериозно ще ги улесни в намирането на финансиране за подобни дейности. Този процес създава и нов тип умения от типа „soft

⁵² Данните са на база респонденти-бенефициенти в следните процедури: Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия; Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги; Подкрепа за внедряване в производство на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги; Разработване на иновации от стартиращи предприятия ; Внедряване на иновации в предприятията

⁵³ По предварителни данни на НСИ, www.nsi.bg/sites/default/files/files/Europe2020/Target2_RD.xls

⁵⁴ Евростат, Gross domestic expenditure on R&D (GERD) % of GDP, http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/graph.do?jsessionid=ZACrekUMsCvxEux4or7PPkqgoP_Ql6wvXrD16gLqhKvhx5JDHLdd!670677648?tab=graph&plugin=1&pcode=t2020_20&language=en&toolbox=sort

⁵⁵ Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 56.



*skills*⁵⁶ в голям брой участници в иновационната система: предприемачи, финансови институции подкрепящи и съфинансиращи проектите и др.

ПОЗ „Финансови инструменти за развитие на предприятията” е целевия инструмент за въвеждане на алтернативни форми на финансиране на високо-рисковите по природа технологично-развойни и иновационни дейности. За подпомагане в ранната фаза от развитие на предприятията в научно-развойната и иновационна сфера, ОП РКБИ цели осигуряването на стартов капитал за иновативни фирми и достъпа им до финансов ресурс за инвестиции в подкрепа развитието на стопанската дейност в сектори с потенциал за динамичен ръст чрез специално създаден фонд за рисков капитал Neveq Capital Partners и фондове за начално финансиране на развиващи се предприемачи, предимно в сектора на ИКТ, чрез финансиране на акселерация и начално финансиране Eleven и LAUNCHub.

Стимулирането на банковото кредитиране за инвестиции или оборотни средства е осигурено чрез предоставяне на гаранции покриващи загубите по кредитни портфейли (*First Loss Portfolio Guarantee*) на финансовите посредници в сътрудничество с пет утвърдени на пазара банки⁵⁷. За предоставяне на банковото кредитиране за инвестиции или оборотни средства при преференциални условия чрез намаление на лихвите по кредити е създаден фонд за споделяне на риска (*Portfolio Risk Sharing Loan*) с участието на седем банкови институции⁵⁸.

Създадени са също така и два фонда за съфинансиране (*Co-Investment instrument*) чрез дялови или квази-дялови инвестиции, Empower Capital и Black Peak Capital.

Два инструмента са отпаднали от инициативата: фондът за капитал за растеж (*Growth Capital*) за предоставяне на финансиране за растеж и разширяване на печеливши компании или такива с голям потенциал, както и хибридният инструмент за дългово/дялово участие Мезанин фонд (*Mezzanine Fund*).

Инвестициите по програмата подпомагат ефективно сферата на научно изследователската, технологично развойната и иновационната дейност чрез иновативни и разнообразни финансови инструменти както и високорисковите стопански начинания в развойните и наукоемки дейности в допълнение към традиционните решения предложени в ПО1.

- повишаване нивото на компетентност и ИТ познания на бизнеса;

НСРР експлицитно нарежда повишаването на нивото на компетентност и ИТ познания на бизнеса като резултат от преследваната цел за диверсификация на икономиката и разширяване капацитета за производство на продукти с по-висока добавена стойност⁵⁹.

⁵⁶ *Soft skills* представляват нови за икономическите субекти умения, придобити вследствие на участието им в нови за тях дейности, които качествено подобряват способността им да работят с други субекти, в рамките на нови за тях сфери, постигайки положителни резултати.

⁵⁷ Банките-посредници по процедура JER 009/2 са Сибанк, ПроКредит банк, Райфайзен, Уникредит Булбанк и ОББ.

⁵⁸ Банките-посредници по процедура JER 009/6 са Алианц банк България, ПроКредит банк, ПИБ, Сосиете Женерал Експресбанк, Уникредит Булбанк, Райфайзен и Банка ДСК.

⁵⁹ НСРР, стр. 83-84.



Развитието на конкурентоспособна икономика основана на знанието изисква разпространението и усвояването на комплексни и високотехнологични производствени процеси. Подобна стратегическа насока е била особено наложителна за инкорпориране в националните стратегически документи, предвид драматичното изоставане на България в пред-програмния период от мнозинството страни членки на ЕС. Към 2010 г.⁶⁰ България изостава от ЕС-28 по всички релевантни индикатори в областта „Дигитална икономика и общество“.

Таблица 11 Основни индикатори за въвеждането и употребата на ИКТ в предприятията, сравнение България и ЕС 28, 2010 г.

2010 г.	България	ЕС-28
Дял на наетите лица ползващи интернет на работното място	20%	43%
Дял на фирмите с уеб сайт	37%	67%
Дял на фирмите осъществяващи онлайн продажби	4%	13%

Източник: Евростат⁶¹

Изоставането на България в областта на въвеждане на информационните и комуникационни технологии в българските предприятия дори на ниво 2010 г. е очевидно. Освен целесъобразността на ОП РКБИ в директното подпомагане на българските предприятия за въвеждане на иновации и технологично обновлениа, която има преки позитивни ефекти за наваксване на изостаналостта на българската икономика и нейната конвергенция към икономиката на ЕС, оперативната програма е генерирала и редица други индиректни положителни ефекти.

Несъмнено е, че спецификата на дейностите по програмата са подпомогнали процеса на навлизане на ИКТ. В почти всички процедури по ПО1, ПО2 закупуването на специализирано компютърно оборудване и на специализиран софтуер за управление на производствения процес е допустим разход. По ПО4 допустим разход е закупуване на компютърно оборудване и софтуер за целите на реализацията на конкретния проект.

Поощряването на клъстерния подход от ОП РКБИ също играе важна роля осигурявайки непосредствена близост и положителни външни ефекти (*positive externalities* или *spillover effects*), концентрирайки взаимно-подпомагаща се и конкурираща се адекватно квалифицирана работна сила.

В този смисъл, по отношение въвеждането и разпространението на ИКТ в българските предприятия ОП РКБИ спомага за достигането на двете специфични стратегически цели на НСРР, а именно: „Засилване на конкурентоспособността на икономиката за постигане на висок и устойчив растеж“ и „Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на висока

⁶⁰ Евростат не предлага данни преди 2010 г. по релевантните за нуждите на анализа индикатори.

⁶¹ Digital Economy and Society, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>



заетост, доходи и социална интеграция⁶². **Осигурявайки материалните активи и насърчавайки организационните решения, позволяващи повишаването на нивото на компетентност и ИКТ познания в българските предприятия програмата недвусмислено е подпомогнала за достигане на средноевропейски нива по основните статистически индикатори.**

- постигане на съответствие с изискванията на ЕС и адаптиране на технологиите и продуктите към изискванията на директивите на ЕС и особено към хармонизираните стандарти;

Хармонизираните стандарти са специална категория европейски стандарти, разработени от релевантна европейска организация за стандартизация в резултат на искане, наричано „мандат“, от страна на Европейската комисия. Около 20% от всички европейски стандарти се изготвят в резултат от искане за стандартизация от Европейската комисия. Използването на хармонизирани стандарти, позволява на предприятията да докажат, че продуктите или услугите им съответстват на техническите изисквания на съответния закон на ЕС. И докато техническите изисквания, посочени в законодателството на ЕС, са задължителни, то обикновено използването на хармонизирани стандарти е доброволно. С хармонизираните стандарти се определят технически спецификации, смятани за подходящи или достатъчни, за да се спазят техническите изисквания в законодателството на ЕС.

ОП РКБИ отчита, че в пред-програмния период мнозинството от българските МСП развиват дейността си преобладаващо на вътрешния пазар и не са ефективно интегрирани в общия Европейски пазар. Констатирано е, че за да бъдат българските предприятия активно допринасящи за устойчив и бърз икономически растеж, тяхната конкурентоспособност трябва да бъде увеличена.

По данни от онлайн анкетно проучване извършено от изпълнителя основната мотивация за участие в програма при 15% от бенефициентите по ПО1 28% от бенефициентите по ПО2 е именно прилагането на европейски изисквания и стандарти. Най-голям брой проектни предложения са подадени по процедурите за покриване на международно признати стандарти по ПО2. Този резултат недвусмислено показва, че ОП РКБИ подхожда по адекватен начин към осигуряването на „поле на равни възможности“ (*level playing field*) за търговската дейност на българските предприятия, с европейските им конкуренти. От макро-икономическа гледна точка ускоряването процесът по сертификация, стандартизация и хармонизация с изискванията на ЕС е ключов като фактор за икономическа конвергенция. Силно експортния профил на българската икономика, основно към страните от ЕС, недвусмислено е изисквал бързата реализация на този процес. Като добавим към това, че пост-кризисното възстановяване на страната беше предимно движено от възстановяването

⁶² НСРР, стр. 63.



на българския износ⁶³, целесъобразността на извършените интервенции от макроикономическа гледна точка не буди съмнение.

На допълнителен въпрос, дали предприятията, адаптирали технологии и продукти към изискванията на директивите на ЕС и хармонизираните стандарти, са повишили ефективността, ефикасността от своята дейност, е констатирано въз основа на документален анализ и анализ на минал опит, че чрез подкрепата за подобряване на технологиите и управлението (област на въздействие 2.1), съпътствана от подкрепата за въвеждане на иновативни процеси по област на въздействие 1.1, **ОП РКБИ предлага интегриран и широко-аспектен подход към подкрепата за подобрене на бизнес средата и постигане на съответствие с международно признати стандарти.**

Четири процедури „Покриване на международно признати стандарти” са насочени към предоставянето на подкрепа на българските предприятия за въвеждане на системи за управление и постигане на съответствие с европейски и международни стандарти като основен фактор за създаване на продукти и услуги с висока добавена стойност, установяване на трайни конкурентни предимства и постигане на устойчиво присъствие на пазарите, на които оперират и на тези, към които се стремят.

Изпълнението на договори по процедурите по „Покриване на международно признати стандарти” допринасят за усъвършенстването на управленската дейност като прилагат модели на планиране и използване на наличните ресурси, които позволяват ефективна и ефикасна организация на дейността, усъвършенстване на продуктите и услугите и разширяване на пазарното присъствие. В допълнение на дейностите по сертифициране по стандарти, продуктови съответствия и добри производствени практики, компаниите инвестират и в допустими допълнителни дейности.

Предварително заложеният общ индикатор по процедури „Покриване на международно признати стандарти” по ОП РКБИ 537 броя внедрени международно признати сертификати, съпоставен с постигнатия индикатор за резултат – 783 броя генерира преизпълнение на предварително заложения индикатор за брой сертификати въведени в подкрепените предприятия с 45,8%, което довежда до изводът, че **избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) за въвеждане на хармонизирани стандарти е в голяма степен положителен и ефективен.**

- постигане на съответствие с международно признати пазарни стандарти за МСП – въвеждане на управленски системи (включително управленски системи, основани на ИТ), системи за управление на качеството и пр.;

Конкурентоспособността на предприятията в много голяма степен зависи от нивото на качеството на предлаганите стоки и услуги и възможностите им за реализация на външните пазари. В усилията за подобряване конкурентоспособността на българските предприятия,

⁶³ БАН, Институт за икономически изследвания, Годишен доклад 2013, *Икономическото развитие и политики в България: оценки и очаквания*, София: Горекс Прес, 2013, стр. 32-33.



въвеждането на управленски системи и системи за управление на качеството има централна роля. Разпространението на такива управленски системи позволява на българските предприятия да не разчитат само на ниските разходи за труд за своята международна конкурентоспособност, а да разнообразят конкурентните си предимства чрез повишаване на управленските си способности, за да извлекат по-висока добавена стойност от произведената продукция, едновременно подобрявайки качеството на производствените процеси и факторната си производителност.

Делът на предприятия въвели *ERP* системи се покачва от 6,5% до 20,7% за малките и от 13% на 41,4% при средните предприятия между 2007 и 2015 г. За същия период, делът на предприятия използващи софтуерни приложения за управление на информацията за клиенти (*CRM*) се покачва от 13,8% при малките и 19,8% при средните, до съответно 15,6% и 22,8%.⁶⁴ Нещо повече, предприятията изграждат бизнес процеси автоматизирано свързани с тези на техните контрагенти (доставчици или клиенти). През програмния период делът при малките предприятия по този показател се покачва от 13,1% (2008 г.) на 16,1%, а при средните предприятия от 19% (за 2008 г.) на 23% през 2015 г.

Изводът е, че интервенциите на ОП РКБИ, свързани с постигане на съответствие с международно признати стандарти за МСП се изразява, чрез пряко въздействие върху контрола и оптимизацията на разходите, подобряване на производителността на труда и повишаване качеството на произведената продукция.

- повишаване на експортната активност на българските предприятия;

Износната дейност се разглежда като основен компонент във формирането на БВП и главен инструмент за постигане на устойчив икономически растеж и постигането на основната цел на НСРР: „към 2015 година България да стане конкурентоспособна страна-членка на ЕС с високи качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото.“⁶⁵ Износът е едновременно инструмент за постигане на конкурентоспособна икономика и резултат от повишената конкурентоспособност на националното стопанство създавайки една положителна спирала на развитие. Това е особено валидно за страна ангажирана в процес на преход, реформиране и сближаване, целяща по-висока степен на интеграция в общия европейски пазар и подобряване стандарта на живот на своите граждани.

Предвид силно отворената икономика на България, външотърговската дейност на българските предприятия е от първостепенно значение за икономическото развитие на страната. НСРР отчита, че в пред-програмния период (2003 г.) едва 20% от приходите на средните предприятия и съответно 7,8% и 5,8% от тези на малките и микро предприятия са

⁶⁴ НСИ, Бизнес статистика и информационно общество, <http://www.nsi.bg/bg/content/2878/%D0%B8%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B7%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B0%D0%B2%D1%82%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD-%D0%BE%D0%B1%D0%BC%D0%B5%D0%BD-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>

⁶⁵ НСРР, стр. 63.



реализирани чрез износ.⁶⁶ Структурата на износа на България зависи до голяма степен от групи стоки с ниско или средно-ниско технологично ниво като енергийните ресурси и суровини, храни и облекла. Възстановяването му в следкризисния период беше бавно, но експортно ориентираният сектор се съвзеха сравнително по-бързо от другите и изиграха силно положителна роля за българската икономика, поради световното вътрешно потребление в периода 2009-2013 г. С подобряването на икономическа конюнктура в ЕС се възстанови и търсенето на български стоки, което изигра силно положителна роля за вътрешно икономическите условия. Ефектите на кризата и периодът на следкризисна адаптация доведоха до качествено подобрене на структурата на износа. Отчита се спад на относителния дял на суровините, материалите и енергийните ресурси, които въпреки това все още преобладават. Забелязва се покачване на износа на потребителски и инвестиционни стоки с по-високо ниво на добавена стойност. Високият дял на износа от БВП от близо 70% през 2014 г. се разглежда като съществено конкурентно предимство на страната в *GCI* като България е класирана 27-ма по този показател.⁶⁷

ОП РКБИ разполага с отделен, ясно изграден и заложен инструмент за подпомагане на износната активност на българските предприятия ПО4 „Укрепване на международните пазарни позиции на българската икономика“, който в съчетание с интервенциите в области на въздействие 1.1 „Подкрепа за иновационни дейности в предприятията“, 1.2 „Подобряване на про-иновативната инфраструктура“ и най-вече 2.1 „Подобряване на технологиите и управлението в предприятията“ предлага комбиниран кохерентен подход за подобряване на експортния потенциал и активност на българските предприятия. Програмата също така спомага за качествена промяна на структурата на българския износ чрез целево подпомагането на иновативната дейност в икономиката, което да позволи повишаването на дела на средно високотехнологичната и високотехнологичната промишленост в общия износ.

Трябва да се отбележи, че дялът на средно-високотехнологичната промишленост общия износ на стоки е спаднал от над 38% през 2006 г. до 20% през 2009 в следствие на световната икономическа криза и бавно се възстановява, достигайки 26% през 2014 г. Относителния дял на високотехнологична промишленост в общия износ на стоки обаче е много по резистентен и се покачва от малко над 3% от българския стоков износ през 2006 г. до 8% през 2014 г.

Този факт напълно обосновава усилията положени чрез ОП РКБИ в полза на развитието на технологичното ниво и наукоемкостта на българската икономика. Нещо повече, самият стратегически профил на програмата, насочен към въвеждане на иновации и модернизация на производствените мощности съставлява опит за отговор на ясно констатирания от Световната банка структурен дефект на българския експорт: липсата на качествено

⁶⁶ НСПР, стр. 46.

⁶⁷ Global Competitiveness Index, 2014 <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>



обогаляване и разнообразяване (*sophistication*)⁶⁸ от средата на 90-те години на миналия век насам.

Трябва да бъде отбелязано, че НСИ не поддържа детайлни данни за външно-търговската активност на ниво предприятие в СБС (Структурна бизнес статистика). Такива данни не се поддържат и от ОП РКБИ. Оценката на приноса на програмата към повишаването на външно-търговската активност на предприятията-бенефициенти може да бъде направена само по индиректен начин. Не бива да се пренебрегва и кумулативният ефект от дейностите по програмата върху износна и вносна на страната предвид големия брой ангажирани подизпълнители по програмата.

- насърчаване на бизнес сътрудничеството чрез създаването на бизнес мрежи и подпомагане на инициативи за създаване на клъстерни производства;

В пред-програмния период са предприети действия за създаване и развитие на клъстерна активност, но от дванадесетте регистрирани в този период клъстера, едва три са реално активни през 2015 година.

На базата на отчетения към момента на изработване на НСРР потенциал за развитие на различните райони на планиране (NUTS 2), съществуващата концентрация на ресурси и налични стратегии, са идентифицирани „около 15 сектора за подкрепа на клъстери“⁶⁹. ОП РКБИ отговаря на целите за развитие на клъстерната активност в България чрез заложената в програмата специфична област на въздействие „Насърчаване на бизнес кооперирането и клъстерите“ по ПО2 „Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда“. Индикаторът за продукт 12 по ПО2 се отнася до броя създадени или подпомогнати вече съществуващи клъстери в рамките на ОП РКБИ. Отчетен е резултат от 93 броя клъстери, който отчетливо надминава заложената цел от 23.⁷⁰ Проведеното за нуждите на анализа онлайн проучване констатира, че 78% от анкетираните клъстери осъществяват дейността си в пълна степен, а 17% осъществяват част от дейностите си, поради недостиг на финансов ресурс.

Отбелязване заслужава факта, че „икономическите сектори които създават най-благоприятна среда за развитието на клъстерни дейности, са изцяло средно- и нискотехнологични“ промишлености⁷¹, като това потвърждава трудностите на българската икономика да преодолее технологичните си ограничения и да изгради неразходна конкурентоспособност чрез качествени конкурентни преимущества и да подобри капацитета си в областта на бизнес кооперирането. Трябва да бъде отчетен факт, че резултатите са постигнати едва в края на програмния период, което е показателно за организационните предизвикателства, в изпълнението на подобни дейности. Всички аргументи, които бяха приложени по отношения

⁶⁸ The World Bank, “Productivity in Bulgaria. Trends and options”, June 2015, стр. xv. <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/Bulgaria/Bulgaria-Productivity-6-26-15-eng-web.pdf>

⁶⁹ НСРР, стр. 182.

⁷⁰ Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 65.

⁷¹ Иновационно поведение на българските фирми, докла на Иновации.бг, 2015, Фондация ПИК, стр. 44.



нуждата на предварителни организационни и проучвателни усилия, координация между потенциални участници и създаване на предпоставки за ефикасно координация и сътрудничество между участниците в центровете за трансфер на технологии са напълно валидни и тук. Наличието на две отделни процедури⁷² по област на въздействие 2.4 „Насърчаване на бизнес кооперирането и клъстерите” и крайно различните резултати отчетени в рамките на тяхната реализация ясно показват нуждата от предварителни проучвателни дейности за нуждите на предприятията от участие в подобни схеми за бизнес сътрудничество и оценка на реалния им капацитет да се възползват пълноценно от него.

Въпреки това, трябва да се отбележи като положителен резултат развитието в България на клъстерни дейности в почти всички от седемте идентифицирани от European Cluster Observatory зараждащи се индустрии⁷³ (*emerging industries*). Тези индустрии имат много голям трансформационен за националното стопанство потенциал основавайки се на изцяло нови или реконфигурирани технологични вериги за създаване на стойност под влиянието на нови технологии или пазарно търсене.

- насърчаване въвеждането на енергоспестяващи технологии и увеличаване използването на възобновяеми енергийни източници;

ОП РКБИ отговаря на идентифицираните нужди в областта на енергийната интензивност на българската икономика по два канала. Първо, чрез обявяване на интервенции по област на въздействие 2.3 „Подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници“. И на второ място, чрез групата интервенции за технологична модернизация на предприятията в област на въздействие 2.2 „Подобряване на технологиите и управлението в предприятията“. Освен това, е редно да се очаква осезаемо положително въздействие върху енергийната интензивност на икономиката и посредством усилията за оптимизиране на производствените процеси и въвеждането на иновативни продукти по ПО1. Не на последно място, ОП РКБИ залага и изграждането на междусистемна газова връзка с република Сърбия, което да позволи диверсификация на източниците за внос на енергийни продукти. Като цяло, опитите за успешна диверсификация на енергийните източници на страната дори и към настоящия момент продължават да са неуспешни.

⁷² Първата процедура BG161PO003-2.4.01 „Подкрепа за развитието на клъстерите“ е обявена през 2010 г. През 2013 г. е обявена и втората процедура BG161PO003-2.4.02 „Подкрепа за развитието на клъстерите“, която за разлика от първата, има краен срок за кандидатстване. Успехът в договарянето по втората процедура е значително по-висок – над 98% (29 408 637.62 лв.) при 30% за първата (9 642 180.22 лв), което води и до успешна реализация на 62 ДБФП по втората процедура при 31 за първата. Очевидна е степента на подобряване на дейностите по реализиране на проектите, както от страна на УО, така и от страна на бенефициентите.

⁷³ Зараждащите се индустрии се определят въз основа на динамиката за патентната активност в гранични области на знанието и информация за междуфирмено капиталово коопериране (придобиване и сливане, съвместни предприятия и алианси). Идентифицираните седем зараждащи се индустрии са: персонализирана медицина, морски индустрии (свързани с експлоатацията на морски и водни ресурси), творчески индустрии, еко-индустрии, индустрии на преживяното (туризъм, култура развлечения), логистични услуги и мобилни услуги. <http://www.emergingindustries.eu/maps/europe/all/cre.aspx>



Наблюдаваните от ОП РКБИ индикатори, които са релевантни за настоящата проблематика е брой проекти, които въвеждат енергийно ефективни технологии/процеси/решения – осъществени са 437 проекта при цел 332.⁷⁴

Енергийна интензивност на икономиката показател 4: (измерен в кг н.е. за 1000 евро БВП 2005=100) заложена цел от 603 кг н.е. Според данните на НСИ за 2014 г., целта е практически постигната като стойността е от 608 кг н.е.⁷⁵

Набелязаните от ОП РКБИ дейности са целесъобразни с набелязаните от НСРР стратегически насоки, но е задължително да се отбележи, че енергийният сектор в България е крайно неконкурентен по същността си, обект е на чести политически намеси и е крайно не-либерализиран. Според доклада на Европейската Комисия за макроикономическите дисбаланси в България⁷⁶ към 2015 г. страната има нужда от спешни реформи за подобряване ефикасността на енергийния пазар, за да се решат проблемите със структурния свръх-капацитет, моделът на единствен купувач в лицето на НЕК, административните намеси и слабости в управлението на енергийната система и систематичното генериране на тежки загуби от страна на публичния сектор.

В подобен контекст, положените по ОП РКБИ усилия за насърчаване употребата на ВИЕ са целесъобразни в рамките на изпълнението на стратегическите цели на НСРР, но са макроикономически нецелесъобразни, поради липсата на либерализиран пазар и дългосрочното административно ценообразуване в българската енергийна система, както за публичните финанси така и за българските потребители. **Неоспорима е целесъобразността на предприетите мерки за намаляване на енергийната интензивност на предприятията и икономиката, въпреки че страната е все още далеч от средноевропейските норми по този показател (българската икономика е 3,5 пъти по енергоемка от средната за ЕС)⁷⁷. По отношение на енергийната диверсификация може да се твърди, че насоките на програмата страдат значително от изключителната политическа волатилност на политиките на законодателната и изпълнителната власт в страната.**

⁷⁴ Преименуван през 2012г. от „Дял на енергия от ВЕИ спрямо общото количество енергия потребявано от подкрепените предприятия“

⁷⁵ НСИ, Енергийна интензивност на икономиката
<http://www.nsi.bg/bg/content/4209/%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D1%80%D0%B3%D0%B8%D0%B9%BD%D0%B0-%D0%B8%BD%D1%82%D0%B5%D0%BD%D0%B7%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0>

⁷⁶ Macroeconomic imbalances, Country Report, Bulgaria – 2015, ISSN 1725-320, стр. 52.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2015/pdf/ocp213_en.pdf

⁷⁷ Евростат, Energy intensity of the economy, индикатор крайно потребление на енергия измерено в килограм нефтен еквивалент за създаването на 1000 евро БВП по текущи цени.
<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdec360&plugin=1>



- подобряване на достъпа до финансиране (включително в каква степен изпълнението на ОП РКБИ осигурява промяна в начина/механизмите за финансиране на дейността на МСП)?

ОП РКБИ стартира в контекст на незадоволително развитие и ниво на активност на традиционното банково финансиране на МСП. Търговските банки търсят да избегнат риска свързан с финансирането на МСП и предлаганите им неизгодни кредитни условия (лихвени нива, прекалено високи изисквания за обезпечение, краткосрочност на кредита) са основен проблем за МСП ограничаващ тяхното развитие. Допълнително предизвикателство към ОП РКБИ в началото на програмния период е времевия хоризонт на планиране на предприятията. Българските МСП оперират в нестабилна среда и без подкрепата на традиционните канали за финансиране. Това силно намалява предвидимостта на резултатите от инвестиционните им усилия, като към ограниченията свързани с взаимоотношенията с банковия сектор, прибавя и несигурност дължаща се на техните контрагенти (доставчици и клиенти) в условията на изключителна висока междуфирмена задлъжнялост. В тези условия, ОП РКБИ прилага комбиниран подход на финансиране на проекти за подобряване конкурентоспособността на икономиката. От една страна, чрез пряко целево финансиране на проекти оставащи извън обсега и погледа на традиционното фирмено финансиране от банките, посредством грантовите схеми по ПО1 и ПО2, и чрез насърчаване на специализираното финансиране и развитие на иновативни финансови инструменти по инициатива JEREMIE в ПО3. Не на последно място, усилията за подобряване инвестиционната атрактивност на икономиката и привличане на ПЧИ (особено в условията на световна финансова криза) по ПО4, допринасят за диверсификацията на каналите за достъп до финансиране.

Изводът, който се налага е, че на основата на наблюдавана динамика на макроикономическото развитие и трайните тенденции и съществуващи дисбаланси във финансовата среда и банковото дело, изпълнението на ОП РКБИ обогатява набора финансови инструменти за финансиране на МСП. Това е в пълно съответствие със специфичните цели на НСРР отнасящи се до конкурентоспособността на предприятията, отчетените слабости в достъпа до кредитиране и нуждата от въвеждане на алтернативни форми на финансиране с акцент върху стартиращите и иновативни предприятия.



ОВ 2 До каква степен избраните интервенции и приложеният подход (допустими дейности, разходи, бенефициенти и пр.) са целесъобразни/съответстват на целите и приоритетите, заложи в първата Национална Програма за Реформи (НПР), отнасящи се до развитие на малките и средни предприятия (МСП), насърчаване на предприемачеството, подкрепа на иновационните дейности и подобряване на бизнес средата за повишаване на конкурентоспособността и добавената стойност на националната икономика?

НПР е основен стратегически документ с цел систематизация усилията на държавната администрация, неправителствения сектор и социалните партньори за реформиране на българската икономика, за да бъдат постигнати високи и устойчиви темпове на растеж.⁷⁸

По отношение на МСП: НПР идентифицира следните приоритети, които да залегнат в интервенциите по ОП РКБИ: създаване на инвестиционни схеми за МСП за безвъзмездна помощ (ОП в нейната цялост), внедряване на нови продукти или процеси (ПО1) и технологична модернизация в предприятията (ПО2), улесняване достъпа на български МСП до чуждите пазари (ПО4), покриване на изискванията на законодателството, хармонизираните стандарти и въвеждане на системи за управление (ПО2); подобряване на достъпа до финансиране чрез създаване на гаранционни фондове, фондове за рисков капитал и фондове за микрокредитиране (ПО3).

По отношение на насърчаването на предприемачеството и подобряване на бизнес средата:

създаване на мрежа от бизнес организации, предоставящи консултантски услуги (ПО2); интегрирана подкрепа за бизнес коопериране и свързване в клъстери, включваща консултантски услуги, инвестиции и обучение на персонал (ПО2); Подобряване на достъпа до финансиране чрез създаване на гаранционни фондове, фондове за рисков капитал и фондове за микрокредитиране (ПО3); Осигуряване на съответствие на българските продукти с международните стандарти за качество чрез подкрепа за подобряване на националната инфраструктура по качеството (ПО2).

По отношение на иновационните дейности⁷⁹:

Повишаване на дела на частните инвестиции в НИРД (ПО1), повишаване на дела високотехнологичните продукти в износа (ПО1 и ПО2), трансформация на структурата на източниците на разходи за НИРД от държавен към частен сектор, подобряване делът на иновативните фирми в българската икономика (ПО1), разработване на нови механизми за ефективно финансиране на изследвания и иновациите (ПО1 и ПО3), в съответствие с потребностите на икономиката и експортния потенциал, увеличаване навлизането на ИКТ технологиите (ПО2).

⁷⁸ НПР 2007-2009, стр. 8.

⁷⁹ Ролята на ОП РКБИ по приоритетна подобласт 3 „Приоритизация на научно-иновативната дейност. Стимулиране на НИРД и иновациите“ (стр. 57-71) е детайлно разгледана на стр. 70 от НПР.



Предвидените интервенции и подходът на ОП РКБИ е в пълно съответствие с насоките на НПР за повишаване на конкурентоспособността и добавената стойност на българските предприятия, чрез целево подпомагане на най-динамичната част от тях (МСП), стимулиране на предприемачеството и иновациите и подпомагането на основни компоненти на бизнес средата.

Подобряването на конкурентоспособността на българската икономика през разглеждания период е очевидно, като е задължително да се отбележи, че един от основните изводи, които се налага е нуждата от подобряване качеството на управление, извършването на реформа в българското правораздаване и общото подобряване на българската институционална среда. Това са и сферите, които най-чест получават незадоволителни оценки и „дърпат“ надолу индекса на конкурентоспособност на страната. **В този смисъл, отчетеният прогрес по отношение способността на страната да се модернизира технологически и да подобрява капацитета си за внедряване на иновации трябва обезателно да бъде съпътстван и с цялостно подобрение на институционалната и особено правова среда, които са от решаващо значение за бъдещата и конкурентоспособност.**

На допълнителния въпрос кои механизми, насочени към финансиране на МСП, се оказват най-предпочитани от целевата група, се налага изводът, че предпочитан механизъм, насочен към финансиране на МСП, БФП, поради факта, че не се налага тези средства да се възстановяват. Финансовите инструменти се оказват непознати за голяма част от българските предприятия и не особено предпочитан механизъм.

Бенефициентите по ОП РКБИ, които са се възползвали от БФП в периода 2007-2013, основно са ползвали средствата за оптимизация и модернизации на производствата си, което е в синхрон с техните индивидуални потребности, като най-предпочитаните схеми за БФП по ПО2 са тези, които осигуряват подкрепа за технологична модернизация, за покриване на международно признати стандарти и за повишаване на Енергийната ефективност. Към тях е проявен най-голям интерес от страна на предприятията, в резултат на което са изпълнени и най-голям брой договори – 2308 бр., което представлява 94% от всички сключени договори по оста.

Разпределението на броя ДБФП е както следва:

- Схеми за Технологична модернизация в МСП и в големи предприятия – 998 бр.;
- Схеми за Покриване на международно признати стандарти – 824 бр.
- Схеми за повишаване на Енергийната ефективност – 486 бр.

Безвъзмездната финансова помощ и финансовите инструменти имат различна философия и предназначение, а начините и сроковете за тяхното отпускане се различават в значителна степен. В зависимост от конкретните нужди, бизнес стратегия и инвестиционни намерения, всяко предприятие използва различни механизми за финансиране на своята дейност. Финансовите инструменти покриват нужди на предприятията като необходимост от оборотни средства, инвестиционни намерения, които следва да се реализират в сравнително



кратки срокове, желание за получаване на финансиране при намалена административна тежест и обективни критерии за отпускане на финансови ресурс, финансиране на инвестиционни намерения по-нисък риск (валидно за JER 009/02 и 009/6) и получаване на подкрепа за стартиране или експанзия на бизнеса (валидно за JER 009/1, 009/5 и 009/7). БФП се използва за реализиране на по-дългосрочни инвестиционни намерения на фирмите, както и за по-рискови инвестиции, които трудно биха получили финансиране от банките.

Мнението на финансовия сектор е, че двата вида финансиране не се конкурира помежду си и всяко има своето предназначение в зависимост от конкретните нужди на бизнеса. **Изводът е, че в зависимост от конкретните нужди и планове за развитие, фирмите използват различни механизми за финансиране – БФП или финансови инструменти.**

ОВ 3 Каква е степента на съответствие и реалния принос от изпълнението на ОП РКБИ за постигане на целите на Лисабонската стратегия за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и допринасяща за ефективен икономически растеж, впоследствие преразгледани в Стратегията “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж?

В съответствие с прилагането на Лисабонската стратегия в България, при изработването на основните национални стратегически документи (Национален План за Развитие на Република България 2007-2013, НСРР 2007-2013, Национална Програма за реформи 2007-2009 и др.), ОП РКБИ е замислена като целеви инструмент за увеличаване конкурентоспособността на българската икономика, модернизация на производствените мощности, стимулиране на иновационната дейност и подобряване капацитета на националната икономика да генерира добавена стойност. Предвид комплексния и много-целеви подход на ОП РКБИ, програмата има заложен многобройни материални и финансови показатели, отнасящи се до оценка на конкурентоспособността на българската икономика и нейната еволюция. Чрез извършените интервенции в ОП РКБИ, програмата има влияние върху БВП, външнотърговската дейност, иновационните процеси и ИКТ технологиите, подобряване капацитета на малките и средните предприятия, създаването на работни места, стимулирането на научноизследователската дейност и енергийната ефективност. Всички тези сфери могат да бъдат считани за фундамент на икономика базирана на знанието. Това разбира се рефлектира позитивно върху заетостта и общата икономическа активност в страната за периода.

Данните от симулациите по СИБИЛА 2.0 показват наличието на отчетливи положителни ефекти от изпълнението на ОП РКБИ върху състоянието на българската икономика и в голямата си част ясно очертават областите и на въздействие. Симулацията предполага, че ОП РКБИ е допринесла с повишение от 1,1% на БВП спрямо съответния алтернативен сценарий на липса интервенциите по оперативната програма. Предполагаемият външнотърговски ефект на програмата се изразява в повишаване с 1% на износа на стоки и услуги и с 1,3% на вноса. Това закономерно рефлектира отрицателно с -0,1

130



п.п. върху текущата сметка (в процент от БВП) като повишения внос на стоки и услуги се материализира в по-високо с 2,2% ниво на частни инвестиции. Ефектът върху трудовия фактор също е положителен като предполагаемия принос към заетостта на национално ниво е от 1%, което води до намаляване на коефициента на безработица с 0,5 п.п. Програмата положително повлиява и на условията за труд в страната, позволявайки повишение от 1% на средната работна заплата. Инфлацията и частното потребление също са повлияни положително с ефекти съответно от 0.4 % и 1.3 % спрямо съответния алтернативен сценарий. Не на последно място подпомагането на икономическата дейност по линия на ОП РКБИ допринася за подобряване на бюджетния баланс с 0,2 п.п. от БВП.

Таблица 12: Предполагаемо въздействие на ОП РКБИ върху основните макроикономически индикатори според симулации на модела СИБИЛА 2.0 към 30.06.2016 г.

Макроикономически показател	Ефект към 2016 г.
БВП	1.1%
Износ на стоки и услуги	1.0%
Внос на стоки и услуги	1.3%
Текуща сметка, % от БВП	-0.1 п.п.
Частно потребление	1.3%
Частни инвестиции	2.2%
Заетост (15-64 г.), хил.	1.0%
Коефициент на безработица (15-64 г.)	-0.5 п.п.
Средна работна заплата	1.0%
Инфлация по ХИПЦ	0.4%
Бюджетен баланс, % от БВП	0.2 п.п.

Източник: МФ, СИБИЛА 2.0⁸⁰

По отношение на централния в рамките на Лисабонската стратегия приоритет „Иновации“, ОП РКБИ има изключително изразен принос в повишаването на интензитета на разходите на НИРД в БВП като за периода 2014-2015г. Програмата е генерирала близо ¼ от общите разходи за НИРД в страната⁸¹.

⁸⁰ Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 7.

⁸¹ По експертна оценка на база на данни от НСИ. Съвкупността помощи по ПО1 е отчетено като разходи за НИРД от НСИ поради липса на заложените детайлни индикатори за деклариране от страна на бенефициентите към НСИ (проведен разговор



Следващата таблица посочва конкретните измерения на програмата в областта на създадените работни места, броя създадени НИРД работни места, проекти в подкрепа на бизнеса, предприемчивостта и новите технологии и броя проекти за въвеждане на ИКТ в предприятията по данни от УО.

Таблица 13: Релевантни специфични показатели на ОП РКБИ към Лисабонската стратегия

Показател	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Общ о	Цел о
Брой създадени работни места ⁸²	:	:	19	624	756	1371	1740	1508	2271	8289	2120
Брой създадени НИРД работни места	:	:	:	:	:	68	4	244	558	874	110
Брой проекти за сътрудничество предприятия – изследователски институции								37	45	82	110
Брой проекти в подкрепа на бизнеса, предприемчивостта и новите технологии	:	:	11	150	237	351	470	336	484	2039	2219
Брой проекти за подобряване ИКТ в предприятията	:	:	:	65	30	38	61	60	179	433	33
Брой кълстери създадени/подкрепени вече съществуващи								10	83	93	23

Посочените данни ясно показват, че провеждането на ОП РКБИ има силно изразени позитивни ефекти както на ниво обща заетост, така и за особено проблематичния за България сектор на извършване на научна и развойна дейност.⁸³ Очевиден е също така и

с ресорен специалист в НСИ).

⁸² Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“, София, 2016, с данни към 31.11.2016 г..

⁸³ Лисабонската стратегия поставя силен акцент върху изследователската дейност и технологичните разработки като



сериозният принос на програмата в областта на модернизацията на българските производствени мощности, както и подобреното въвеждане на ИКТ системи в предприятията. Освен често цитираните 2 588 сключени договори/заповеди по ПО1 и ПО2 е нужно да се отбележи, че изпълнението им е генерирало дейности за над 11 000 фирми подизпълнители⁸⁴, което е ясен индикатор за мащабните „външни ефекти“ на ОП РКБИ в българската икономика. Към тези данни трябва да бъдат посочени и над 9400 договора за финансово подпомагане сключени по инициатива JEREMIE с микро, малки и средни предприятия, чието развитие и подпомагане е един от стълбовете на Лисабонската стратегия.

Изводът е, че оценката за ролята на програмата за изпълнение на целите на Лисабонската стратегия е положителна. Донякъде неудачно е крайно широкоспектърното търсене на въздействие по почти всички основни показатели заложиени от страна на ЕС. **Усилията за подобряване на конкурентоспособността трябва да са по-концентрирани и по-насочени към локалните икономически специфики. Нужна е по-ясна насоченост към локалните икономически специфики, които са проблемни. Препоръчително е създаването на ясен механизъм за идентификация на микро-целевите групи, които са потенциалните генератори на растеж.**

ОВ 4 В каква степен интервенциите по ОП РКБИ допълват подкрепата, предоставяна по други програми и финансови инструменти? Каква е връзката и синергията между ОП РКБИ и мерките, реализирани по други програми и финансови инструменти с оглед постигане на националните и общоевропейски цели за икономическо развитие и социално сближаване?

ОП РКБИ изрично залага принципите на допълняемост и разграничаване с другите ОП в структурата на програмата.⁸⁵ Тези принципи се основават на чл. 9 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 относно определянето на общи разпоредби за Европейския регионален фонд, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. Структурните фондовете предоставят помощ, която допълва националните действия, включително действията на регионално и местно равнище, като ги интегрира в приоритетите на Общността. Съгласно разпоредбите на Регламента (чл. 9, параграф 4) Комисията и държавите-членки са отговорни за осигуряване координацията между помощта от фондовете, ЕФРР, ЕСФ и интервенциите на ЕИБ и от другите съществуващи финансови инструменти.⁸⁶

Програмата постига съгласуемост и допълняемост с другите програми чрез консултации със социално-икономическите партньори и другите заинтересовани страни, а така също и чрез

основен „двигател на икономическия и социален прогрес“, осигуряващи „трудова заетост на утрешния ден“, виж Лисабонска стратегия, стр. 17.

⁸⁴ Данни „ИСУН“, собствени изчисления.

⁸⁵ ОП РКБИ, стр. 154 и след. глава IX „Съответствие на ОП „Конкурентоспособност“ с националните политики и линии на разграничаване с другите оперативни програми»

⁸⁶ Междинна оценка, стр. 412



реципрочното участие на представители на УО на оперативните програми в съответните им КН⁸⁷.

ОП РКБИ има ясна демаркация с ПРСР по линия на типа бенефициенти участващи в програмите, на териториален принцип, както и по вид на дейностите, обхванати от приоритетите на програмите.

Подкрепата за ключови за българската икономика области като иновациите и инвестициите в МСП, предвидена в ОП РКБИ се допълва от ОПРЧР, в рамките на която са запланувани инвестиции в човешки капитал, включващи здравеопазване, образование и социални услуги, както и активно развитие на пазара на труда и дейности ориентирани към конкурентоспособност, гъвкавост и адаптивност на работната сила.⁸⁸ Иновациите, подобряването качеството на образование и ученето през целия живот са необходими условия за прехода към икономика на знанието. Допълнителна синергия на ОП РКБИ се получава с ОПРЧР, която е насочена към подобряване качеството на работната сила и подобряване условията на труд, като се фокусира върху създаване на възможности за самонаемане за безработните и икономически неактивните лица. ОП РКБИ допълва тези дейности като подкрепя стартиращи предприятия с голям иновативен потенциал и микропредприятия. Тази специализирана подкрепа на отделни целеви групи е насочена основно към стимулиране на иновациите.⁸⁹

В рамките на първия програмен период партньорството между академичните институции, бизнеса и администрацията е идентифицирано като основен път за изграждане на адекватни административни и бизнес умения. Такива дейности са предвидени в три оперативни програми: ОП РКБИ, ОПРЧР и ОПАК.⁹⁰

Нещо повече, инвестициите в човешки капитал, предвидени в ОПРЧР, допълват инициативите в подкрепа на бизнеса и иновациите, заложи в ОП РКБИ, докато финансирането на инфраструктурни проекти в рамките на ОПТ и ОПОС имат сериозен принос за засилване на икономическите връзки и устойчивото развитие, което е сред приоритетите на ОП РКБИ и ОПРР.⁹¹ От своя страна пък ОПРР допринася за мобилизиране на местните фактори за растеж чрез подобряване на условията за работа и живот в регионите, което има пряка връзка с дейностите на ОП РКБИ по стимулиране на технологичния трансфер и създаването на клъстери.

Във връзка с извършването на строително-монтажни работи (СМР), по ОП РКБИ не се предоставя подкрепа за изпълнението на такива по обекти на социалната, жилищна и пътна инфраструктура, както и на обекти на общата техническа инфраструктура (комуникационни връзки, строителство, реконструкция или рехабилитация на пътна инфраструктура и др.),

⁸⁷ Междинна оценка, стр. 412-413.

⁸⁸ НСРР, стр. 98-99.

⁸⁹ НСРР, стр. 105.

⁹⁰ НСРР, стр. 106.

⁹¹ Така например, индикаторът „Инфраструктура“ е сред дванайсетте основни индикатори на вече цитирания Глобален индекс на конкурентоспособност.



които се финансират по ОПРР.⁹² Изводът, който се налага е, че има ясна демаркация и допълване на оперативните програми в България през програмния период 2007-2013 г.

От допълнителния въпрос, какъв е ефектът и влиянието за различните бенефициенти от наличието на допълняемост между ОП РКБИ и националните програми, може да се направи следният извод. Ефектите и влиянието за бенефициентите от изпълнението на националните програми са насочени към подобряване на бизнес средата. Предвидените интервенции в ОП РКБИ 2007-2013 са заложили в синергия с някои от заложените мерки в националните стратегически документи. От своя страна националните програми са разработени в пълна степен със националните стратегически документи и допълват голяма част от интервенциите предвидени в оперативната програма. Планираните мерки в националните документи не са с разписани бюджети за времеви отрязък на тяхното изпълнение, като финансирането е на принципа на програмно бюджетирание за всяка година, което от своя страна не дава основа за прогнозиране и изчисляване на ефекта от тяхното изпълнение.

Двата основни инструмента за прилагане на националните политики в областта на научните изследвания и иновациите (ФНИ и НФНИ) са в синергия с и се допълват с ОП РКБИ.

Следователно, може да се заключи, че ОП РКБИ 2007-2013 е в синхрон с наличните, за периода 2006-2013 година, национални програми и стратегии, и е инструмент, чрез който МСП и научните изследователски организации могат да допълват и доразвиват получените резултати в периода преди стартирането ѝ с предоставяната подкрепа по описаните по-горе национални инструменти.

Ефектът и влиянието за различните бенефициенти от наличието на допълняемост между ОП РКБИ и националните програми е положителен, макар че отделеното национално финансиране за прилагане на националните политики в областта е твърде малко и по-скоро инструментите за научните изследвания и иновациите (ФНИ и НФНИ) подпомагат ОП РКБИ, а не обратното.

ОВ 5 Подкрепата, предоставена по ОП РКБИ концентрирана ли е към най-ефективните и ефикасни интервенции от гледна точка на националните и общоевропейски цели за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в периода 2007-2013 г.?

Постигането на интелигентен (насърчаване на познанията, иновациите, образованието и цифровото общество), устойчив (по-ефикасно използване на ресурсите при производството и насърчаване на конкурентоспособността) и приобщаващ (нарастване в участието на пазара на труда, придобиване на умения и борба с бедността) растеж е комплексен и многоизмерен процес в пряко отношение към стопанското, екологичното и социалното измерение на

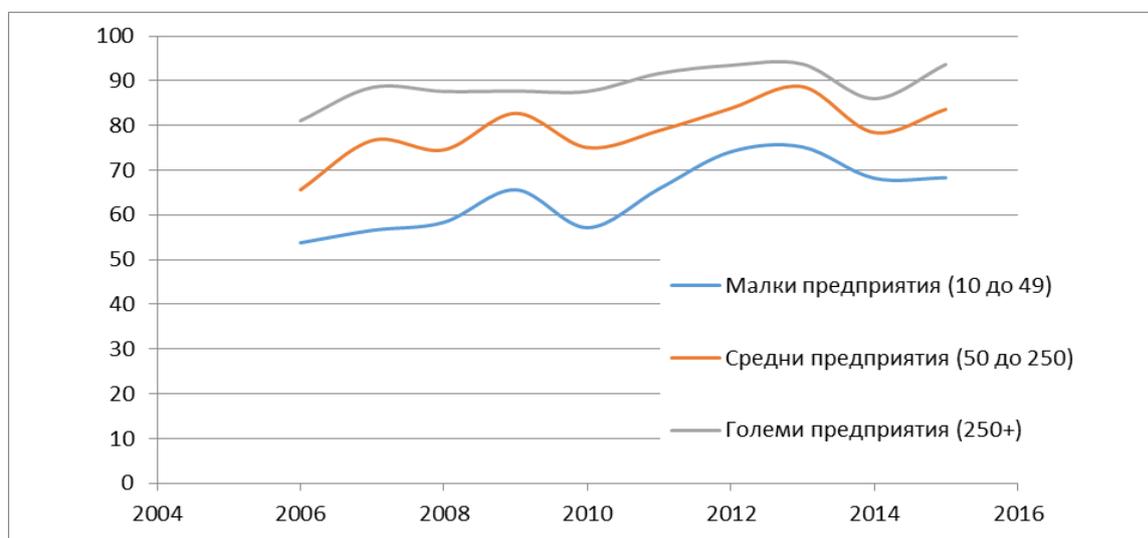
⁹² Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 43-44.



развитието на дадена страна. Той предполага за определен период от време да се подобри количествено, но също така и качествено, вътрешния продукт на дадена икономика.

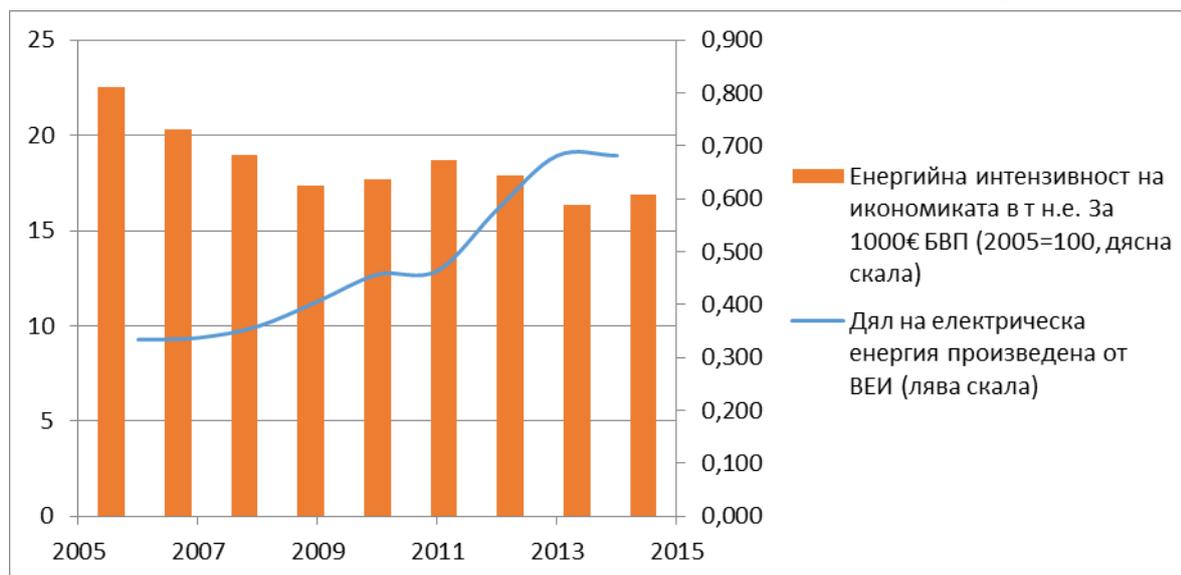
Интелигентният растеж включва подобряване на нивата на образование, изследвания и иновации, и развитието на цифрово общество. Това измерение на растежа цели увеличаване на дяла на разходи за НИРД до 3% от БВП и постигане на 75% заетост на населението между 20 и 64 годишна възраст в рамките на новия програмен период Европа 2020 (ЕС-28). Една от специфичните цели в рамките на предишния период е осигуряването на достъп до широколентов интернет на обществото и на всички предприятия до 2013 г., основно с цел укрепване на всички връзки в иновационната верига и постигане на по-добри възможности за развитие на предприятията. Като директна последица от въвеждането на ИТК в българските предприятия по интервенциите по ОП РКБИ се констатира все по-масовото в периода въвеждане на широколентов достъп до интернет в българските предприятия.

Фигура 3 Дял от предприятия с широколентова връзка по категории (НСИ)



Примери за целесъобразността на програмата по отношение изграждането на ниско-въглеродна икономика се вписва в интервенциите целящи увеличаването на дела на ВЕИ, подобряване на енергийната ефективност и общото подпомагане на предприемачеството. ОП РКБИ има директно въздействие в общия процес на намаляване на енергийната интензивност на икономиката, главно чрез масивните усилия за подобряване на енергийната ефективност в българските предприятия и стимулирането на добиването на енергия от възобновяеми източници.

Фигура 4 Динамика на показатели за енергийна ефективност на икономиката в периода 2005-2015г. (НСИ)



За да постигне най-силен търсен макроэффект, оптимизирайки положените усилия и предоставени ресурси, ОП РКБИ концентрира помощта по интервенциите върху модернизацията на производствените технологии и прилагането на общоевропейски стандарти в производството на МСП, които съставляват „гръбнака“ на производствената структура на националната икономика и едновременно с това насоката на средствата осигурява възможността за достъп до общия Европейски пазар в периода след присъединяването на страната към него. Стопанската динамика на МСП, получили БФП по програмата, осигурява голяма част от заетостта в страната и спомага за приобщаването на голяма част от населението извън основните центрове към икономическата дейност. Технологичната модернизация има и силен ефект върху устойчивостта на растежа понижавайки енергоемкостта на производствата и намалявайки енергийната зависимост на страната, а интеграцията на стандарти и управленски системи подобрява контрола над разходите и осигурява по-добра конкурентоспособност на българските предприятия.

Чрез подпомагането на иновационната дейност ОП РКБИ цели да постигне ефект на заздравяване и задълбочаване на връзките наука-бизнес и да обогати продуктовата гама на българската икономика. Въпреки съществените финансови рискове привични за този вид дейности, създадените връзки по иновационната верига и подпомогнатите разработки предоставят основите за все по-успешни иновационни проекти и имат мултиплициращ и само-захранващ се ефект, при който върху всяко успешно начинание се надграждат множество други.

Цялостната структура на средствата по ОП РКБИ може да бъде определена като балансирана и съсредоточена към постигането на устойчиво развитие на икономиката. Програмираните средства са разпределени по съразмерен с отчетените нужди (за постигане на добър ефект) начин, който стимулира конкурентоспособността на подпомогнатите предприятия (ефикасност), чрез запазването на финансова дисциплина по приоритетите и без да нарушава пазарните принципи. Т.е. комбинираният избор на тип дейности и на тип бенефициенти



позволява концентрацията на предоставената по програмата подкрепа към интервенциите с най-голям потенциален принос за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

ЗАДАЧА 2: ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА И ЕФИКАСНОСТТА НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНАТА ПРОГРАМА

ОВ 1 Доколко (в каква степен) са постигнати резултатите, индикаторите (на ниво приоритетна ос и ключови индикатори на ниво оперативна програма) и съответно целите на ниво приоритетна ос и на ниво програма?

С изменение на програмата, одобрено с Решение № С (2012) 5768 от 10.08.2012 г., ЕК приема промени в Анекс 3 „Списък с индикатори“ на ОП РКБИ. В резултат на това, целевите стойности на 8 индикатори от ПО1 се намаляват, на 1 индикатор се увеличават (брой НИРД проекти, подкрепени в до-пазарна фаза - от 65 целта става 90), а други 5 индикатори отпадат. Основен мотив за извършените промени е невъзможността за толкова кратко време да се коригират слаби страни на българската иновационна система, чиито компоненти са посочени в SWOT анализа на програмата. Но въпреки малкия брой иновативни предприятия (под средното ниво на ЕС) в страната и непродуктивната връзка бизнес-наука, резултатът на ПО1 в края на периода показва преизпълнение на индикаторите за резултат.

Таблица 14. Изпълнение на индикаторите за резултат по ПО1 след актуализация на програмата

Индикатор	Цел	Резултат	% на изпълнение
		2015	
1. Брой подкрепени стартиращи иновативни предприятия	95-130	195	150% на база 130
2. Ниво на оцеляване на стартиращите иновативни предприятия	30%	100%	333%
3. Брой иновации, въведени/готови да бъдат въведени на пазара	76-104	619	595% на база 104
4. Брой НИРД проекти, подкрепени в до-пазарна фаза	90	209	232%



5. Брой НИРД проекти, подкрепени за въвеждане на пазара	30-40	288	720% на база 40
6. Брой наети изследователи в предприятията	110	585	532%
7. Брой подадени заявки за търговски марки, дизайни, патенти и т.н. от подкрепените предприятия и изследователски организации	80	142	178%
8. Брой подкрепени/създадени центрове за трансфер на технологии, технологични инкубатори, технологични центрове, технологични паркове и други проиновативни посредници	27	32	119%
9. Брой подкрепени проекти за обновяване на оборудването за приложни цели в изследователски организации	7-8	33	413% на база 8

Източник: Годишни доклади за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013

Съгласно представената таблица, показателите за постигнат резултат на ниво ПО1 са изпълнени средно с 363% (осреднената стойност позволява да се види мащаба на постигнатия резултат). От една страна, високият процент изпълнение доказва, че всички мерки, предприети от УО за минимизиране на риска от загуба на средства и гарантиране успешното приключване на ПО1 са навременни и целесъобразни.

От друга страна, преизпълнението е и показател за нереалистично планиране и актуализиране на целевите стойности. През 2012 г. (актуализация на програмата) стойностите на индикаторите се намаляват средно с 36% в отговор на слабия старт и колеблив напредък на ПО1, който от своя страна се дължи на слабо проучени потребности, слаба иновационна среда и липса на капацитет и готовност на целевите групи за участие в програмата. На база на тези фактори се правят и първоначални хипотези за очаквани ниски резултати на ПО1. Но дори при запазени по-високи целеви стойности на индикаторите (с такива отпреди актуализацията на програмата), реализираните стойности към 2015 отново щяха да отчетат изпълнение, като в този случай то би било с 145%, а не както е сега – 363%.

Има и друга група причини, която е свързана с предпазливостта в управлението и разходването на публични средства – ОП РКБИ е първи структурен инструмент за подкрепа на реалния сектор в страната с неизвестни и за двете страни (целеви групи и УО) ефекти. Това е причината, поради която УО първоначално е планирал повече от 50% от финансовия ресурс на ПО1 да разпредели през последните две години на програмния период⁹³, за да може да се проучат по-добре актуални потребности и специфики на иновационната среда, с което да се минимизират рискове (особено финансови), свързани с управлението на проектите. Приложеният от УО стратегически подход за прехвърляне на повече схеми и

⁹³ Анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 и препоръки за следващия програмен период, ДЗЗД “Консултанти в подкрепа за следващия програмен период”, (2014 г.)

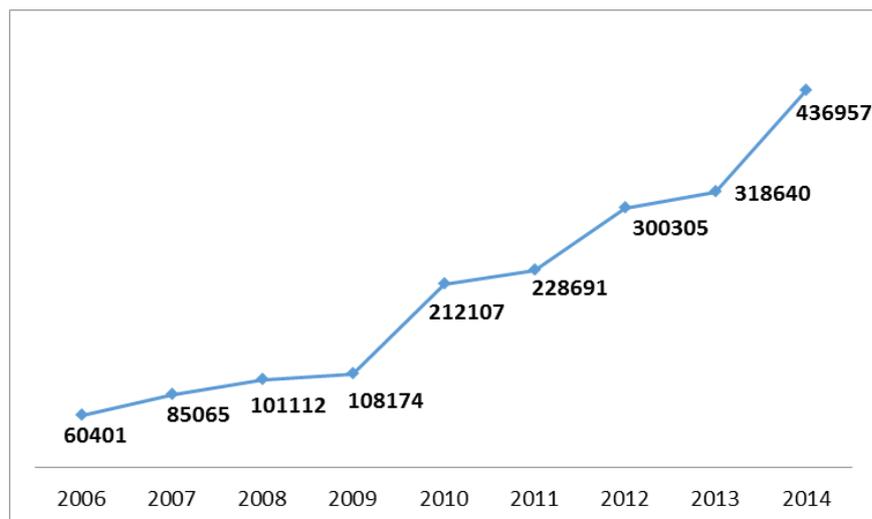


средства във втората половина на програмата може и да има своите аргументи, но небалансираното управление на ключови програмни параметри крие риск за поява на непредсказуеми ситуации, застрашаващи цялостното изпълнение на програмата. Такъв е случаят, например, със свръх интереса към процедура BG161PO003-1.1.07 „Внедряване на иновации в предприятията“, с постъпили 729 предложения, обявена на 08.05.2013, в последната допустима година за сключване на договори с бенефициенти. Проектният цикъл на процедурата, с толкова висок брой получени проекти, има необходимост от повече време, за да протече адекватно. Когато този цикъл се случва в края на програмния период, се създава риск за неуспешно приключване. Това е и схемата с най-голям принос за най-високото преизпълнение в системата от индикатори за резултат по ПО1 – “Брой НИРД проекти, подкрепени за въвеждане на пазара” (720% изпълнение).

Частична индикативна оценка за приноса на подкрепените проекти по оста в: (1) насърчаване на развойната дейност и внедряването на иновации в предприятията (специфична цел 1), (2) защита на индустриалната собственост на българските предприятия и изследователски организации (специфична цел 2), и (3) за развитие на благоприятна про-иновационна среда в подкрепа на бизнеса (специфична цел 3) би могла да се извърши чрез статистически данни на НСИ по налични показатели, с уговорката, че разполагаемите данни за подкрепени юридически лица по ПО1 не са изчерпателни, тъй като липсват такива за университети и структури на БАН. Това прави изводите от прегледа на данните преобладаващо индикативни, и недостатъчно надеждни, за да се формулират на тяхна база препоръки за съответни корективни действия.

Един от ключовите показатели, с които се измерват количествени изменения в динамиката на развитие на иновационната система са разходите за НИРД на предприятията.

Графика 1 Разходи в лева за НИРД, извършвани от българските предприятия, 2006-2014



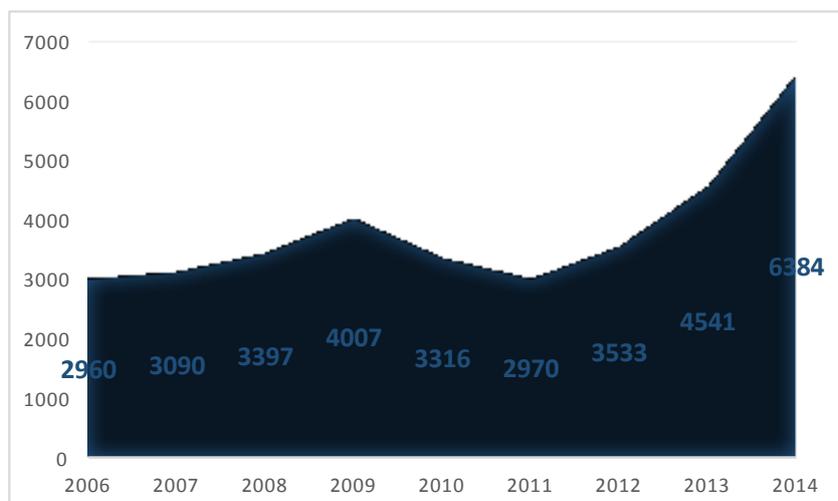
Източник: НСИ



Видно от графиката, разходите за НИРД на българските предприятия нарастват ежегодно, като в периода 2009-2010 г., когато реално стартират първите схеми по ПО1, е регистриран и най-големият пик на растеж - 96%. Това дава основание да се допусне хипотезата, че подкрепата по ПО1 е своеобразна двигателна сила за развитието на развойните дейности на предприятията.

Друг количествен измерител на динамиката на иновационната система в страната е промяната в броя на персонала, зает с НИРД.

Графика 2 Общ персонал (помощен и изследователи), зает с НИРД, в сектор предприятия, 2006-2014



Източник: НСИ

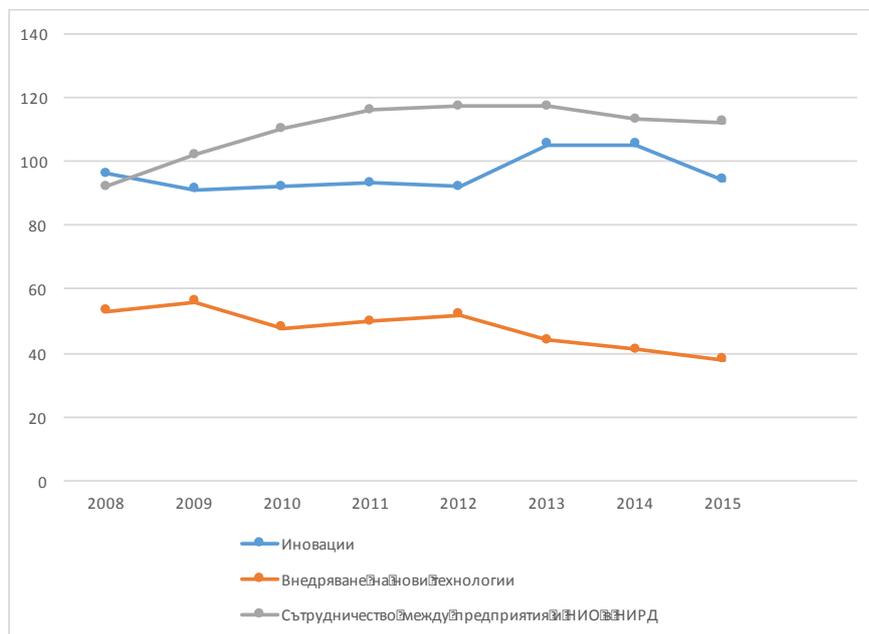
Отново показател, изследващ динамиката на компонент от НИРД, бележи ръст, като тук е с 216% през 2014 г. спрямо 2006 г. Няма друго икономическо събитие или фактор, освен ОП РКБИ 2007-2013 г., което да провокира толкова драстична промяна в показателя, макар и в средата на периода тази промяна да е с колебливи стойности. Последните, всъщност, са най-вероятно резултат от настъпилата финансова криза и икономическата несигурност, която носи за предприятията.

Незадоволителното състояние на иновационното сътрудничество е видимо в оценките на Глобалния индекс за конкурентоспособност⁹⁴ през два от неговите стълба – “иновации” и “внедряване на нови технологии”. Наред с двата стълба, в представената по-долу графика е изведена позицията на страната в индекса и по отношение на сътрудничеството между предприятия и НИО в НИРД, което всъщност е под-показател към стълб “иновации”. Цифровите данни представляват заемано място на България в ранкинга от средно 140 държави (през годините техният брой варира). Колкото по-надолу е една страна в класацията, толкова по-отлично постижение регистрира – целта е място номер 1.

⁹⁴ <https://www.weforum.org/>



Графика 3 Динамика на позицията на България в Глобалния индекс за конкурентоспособност по отношение на иновации и внедрени нови технологии, 2008-2015



Източник: <https://www.weforum.org/>

Изводът, който би могъл да се формулира е, че **иновационното сътрудничество в България остава най-устойчиво на външно влияние от различни икономически процеси, тенденции, публични политики и инструменти – запазва слаба оценка на развитие през целия наблюдаван период, като в неговото начало дори бележи влошаване.** За разлика от слабите резултати на партньорството, внедряването на нови технологии отчита значителен успех, изпреварвайки по степен на развитие стълбът “иновации”. Всичко това води към извода, че българската иновационна система продължава да е в ранен стадий от своето развитие, залагайки повече на внедряване на иновативни технологии, отколкото на тяхното разработване. Страната, заедно с Румъния, са единствените членове на групата “скромни иноватори” в ЕС, заемайки последните позиции в класацията на European Innovation Scoreboard за 2016⁹⁵.

Следователно, пред ОПИК 2014-2020 стои предизвикателството да продължи да подкрепя развитието на българската иновационна система на базата на отчетен напредък, постигнат в ОП РКБИ 2007-2013, но с променен подход - по-фокусиран и целенасочен към потенциалните за растеж компоненти на иновационната системата, в комбинация с насърчителни мерки за развитие на по-слабите.

По ПО2 първоначално са заложили 12 индикатора, като след промяната на Оперативната програма през 2012 г. (след съгласувателна процедура с КН и с решение на ЕК) 6 отпадат, един е преформулиран и са включени 4 нови индикатора.

⁹⁵ http://www.knowledgetransferireland.com/About_KTI/Reports-Publications/European-Innovation-Scoreboard-2016.pdf



Индикатор „Брой енергийно ефективни технологии, въведени в подкрепените предприятия” е заменен с „Брой проекти за въвеждане на енергийно ефективни технологии”. Другите нови индикатори са: - „Брой ко-генерации въведени от подкрепените предприятия”; - „Километри изградена/рехабилитирана газова връзка”; - „Брой закупени и инсталирани компресорни станции”.

Последните два индикатора са резултат от включването на Процедура BG161PO003-2.3.03 „Изграждане на междусистемна газова връзка България – Сърбия” в обхвата на ОП РКБИ. Другите промени в индикаторите се отнасят до намаление на целевите стойности (брой регионални бизнес инкубатори), поради прехвърляне на средства към приоритетна ос 3, както и в промяна на мерната единица (вместо дял – брой предприятия, ползващи консултантски услуги), а при един от индикаторите (брой подкрепени предприятия, въвеждащи нови технологии) има и увеличение на целевата стойност, именно поради засиления интерес към процедурите за технологична модернизация на предприятията.

Анализът на показателите (индикаторите) по Приоритетна ос 2 показва, че повече от половината от тях не само са изпълнени, но постигнатите резултати надвишават поставените цели.

При изпълнението на ОП РКБИ и в частност на ПО2 сме свидетели на преизпълнение на индикатора „Брой подкрепени предприятия, въвеждащи нови технологии/продукти” с 22 на сто. Може да се каже, че най-голям принос за преизпълнението по този индикатор са последните успешно изпълнени процедури по област на въздействие 2.1. „Подобряване на технологиите и управлението в предприятията” BG161PO003-2.1.12 „Покриване на международно признати стандарти и въвеждане на системи за управление в предприятията”, по която успешно са изпълнени 222 ДБФП, както и процедура BG161PO003-2.1.13 „Технологична модернизация в МСП”, по която успешно са изпълнени 290 ДБФП. Именно изпълнението на процедурите за БФП по област 2.1. допринасят за постигането на специфичната цел на Приоритетна ос 2 „Модернизация на технологиите и управлението на МСП”.

Допълнително по области на въздействие 2.3. „Ефективно използване на енергийните ресурси и подобряване на енергийната инфраструктура” и 2.4. „Насърчаване на бизнес кооперирането и свързването в клъстери” също се наблюдава преизпълнение на част от индикаторите и частично изпълнение на специфичната цел „Подобряване на българската енергийна инфраструктура” и изпълнение на целта „Укрепване на производствения капацитет и достъпа до пазари чрез използване на предимствата на бизнес кооперирането”.

При останалите три показателя по Приоритетна ос 2 не се наблюдава изпълнение. Два от тези показатели се отнасят за Километри изградена/рехабилитирана газова връзка със съответното оборудване (с поставена цел 50) и за Брой закупени и инсталирани компресорни станции (с поставена цел 1). Това е логично предвид факта, че проектът за изграждане на газовата връзка България-Сърбия по време на програмен период 2007-2013 претърпява промяна и се разделя на две фази, като реалното изграждане на газовата връзка (Фаза 2) се



предвижда да се осъществи в рамките на настоящата Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

Другият показател „Брой въведени ко-генерационни инсталации в подкрепените предприятия“ (с поставена цел 33) също не е постигнат. Причините за неизпълнението могат да се открият в не особено рентабилността на ко-генерационните инсталации за микро, малки и средни предприятия (МСП). Инвестицията в тях е значително висока и ако МСП няма възможност да оползотвори и електрическата, и топлинната енергия от инсталациите, то тогава инвестицията губи привлекателността си за МСП.

При област на въздействие 2.2. „Създаване на инфраструктура в подкрепа на бизнеса“ е осъществена една процедура за БФП BG161PO003-2.2.01 „Подкрепа за създаване на бизнес инкубатори“, която пряко кореспондира с показателя „Брой подкрепени регионални бизнес инкубатори създадени/ обновени“, по който поставената цел е 25-27, а постигнатата е 12. За разлика от показателя, отнасящ се до клъстерите, тук наблюдаваме не само неизпълнение на индикатора, но дори и постигане на ниво по-малко от половината от първоначално поставените цели. Не може да се каже, че целта не е била реалистична, предвид идентифицираните нужди на етап програмиране на ОП РКБИ на българските предприятия от подкрепа за предприемачеството и предоставяне на широк набор от информационни и консултантски услуги за стартиращи и съществуващи фирми. Причините за неизпълнението могат да се открият от една страна в недостатъчното познаване на значението и целта на бизнес инкубаторите; от друга – в по-сложната организационна структура, която предвижда участието на няколко страни; от трета – в неизпълнението на изискванията за допустимост на кандидатите на етап кандидатстване. Все пак може да се каже, че от части е постигната целта „Осигуряване на по-достъпни и качествени консултантски и информационни услуги за бизнеса“.

Таблица 15 Изпълнение на индикаторите по ПО2

Индикатор	Целеви резултат	Резултат 2015	Изпълнение	Неизпълнение
	1. Брой подкрепени предприятия, които използват специализирани консултантски услуги	580	959	165,34%
2. Брой на подкрепени предприятия, които въвеждат в употреба нови технологии/ продукти	550	671	122%	
3. Брой сертификати въведени в подкрепените предприятия	537	783	145,8%	



4. Брой подкрепени регионални бизнес инкубатори създадени/обновени	25-27	12		44,4% на база 27
5. Брой клъстери – създадени/ подкрепени вече съществуващи	23	93	404% на база 23	
6. Брой проекти, които въвеждат енергийно ефективни технологии/процеси/решения	332	437	131,6% на база 332	
7. Брой въведени ко-генерационни инсталации във подкрепените предприятия	33	0	-	
8. Километри изградена/рехабилитирана газова връзка със съответното оборудване	50	-	-	
9. Брой закупени и инсталирани компресорни станции	1	-	-	

По отношение на ключовите индикатори на ниво оперативна програма може да се направи обобщение, че се наблюдава изпълнение на предварително заложените цели за изпълнение по три от четирите ключови индикатори, отнасящи се до Приоритетна ос 2:

✓ При заложена цел от 570 млн. евро по показател (ключов индикатор) „Създадени инвестиции“, постигнатият резултат за целия период на изпълнение на ОП РКБИ е 1 209 281 145,51 евро. Така на практика наблюдаваме изпълнение на индикатора с 112,15 %.

✓ По показател (ключов индикатор) „Брой проекти за подобряване на ИКТ в предприятията“ заложената цел е 33, а постигнатия резултат е 433, което е изпълнение с 1 212.12 %.

✓ При заложена цел 80 по показател (ключов индикатор) „Брой проекти за възобновяеми енергийни източници“ постигнатият резултат е 318. Изчисленията показват, че изпълнението е в размер на 297.5 %.

Единствено по показател (ключов индикатор) „Брой проекти в подкрепа на бизнеса, предприемачеството и новите технологии“ заложената цел е 2219, а постигнатият резултат е 2039, което представлява недостигане на заложената цел само с 8.83 %.

Все пак следва да се обърне специално внимание и на специфичната страна на системата за мониторинг на индикаторите, която е описана в различни документи, свързани с наблюдение и анализ на програмата⁹⁶. При нея наблюдаваме отсъствие на механизъм за адекватна оценка на заложените показатели в проектите по отделните процедури на съответствието им с целите на програмата. Индикаторите, които бенефициентите залагат в проектите си, не биха могли да се определят като индикатори за въздействие по програмата.

⁹⁶ Междинна оценка на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, ДЗЗД „Консорциум ИКАП ГЛОБАЛ 2“ (2011), „Анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 и препоръки за следващия програмен период“, ДЗЗД „Консултанти в подкрепа за следващия програмен период“, (2014 г.)



Чрез тях не може да се измери реално напредъка на изпълнението на проекта и обвързаността му със съответните индикатори на ниво ос и програма. В случаите, при които са заложили индикатори по процедурите, за тях не се определят целеви стойности, които се очаква да постигне съответната процедура. Отделно, индикаторите на ниво проект са твърде разнородни, не подлежат на обобщаване, и в резултат на това се стига до практическа невъзможност за отчитане и оценка на програмата.

Достигането на нивата на заложените индикатори по ПО2 и тяхното надграждане допринася за постигането на резултатите по ОП РКБИ и в частност на ПО2 и за успешното изпълнение на основната цел на програмата „Развитие на динамична икономика, конкурентоспособна на европейски и световен пазар“, както и на специфичните цели на ОП РКБИ „Насърчаване на иновациите и повишаване на ефективността на предприятията“ и „Подобряване на бизнес средата“⁹⁷.

За изпълнението на тези цели са формулирани и цели по Приоритетни оси. Основната цел на Приоритетна ос 2 „Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда“ е да се осигури инвестиционна подкрепа за развитие на конкурентоспособни предприятия, както и за подобряване на бизнес средата, чрез предоставяне на предприятията на лесно достъпни и висококачествени информационни и консултантски услуги.

Специфичните цели на Приоритетна ос 2 са следните:

- Модернизация на технологиите и управлението в предприятията;
- Предоставяне на лесно достъпни и качествени консултантски и информационни услуги на бизнеса;
- Намаляване на енергийната интензивност и диверсификация на енергийните източници, използвани от предприятията;
- Подобряване на българската енергийна инфраструктура
- Укрепване на производствения капацитет и достъпа до пазари чрез използване на предимствата на бизнес кооперирането.⁹⁸

Специфичните цели на ПО2, отнасящи се до модернизация на технологиите и управлението в МСП, намаляване на енергоемкостта и разнообразяване на енергийните източници и доставки, укрепване на производствения капацитет и достъпа до пазари чрез използване на предимствата на бизнес кооперирането, също може да се каже, че са изцяло изпълнени.

Може да се направи изводът, че въпреки непостигането на заложените целеви стойности на малка част от индикаторите поради различни причини, изпълнението на ПО2 е успешно. Препоръчително е да се увеличи фокусът на интервенциите в бъдеще и залагане на реалистични целеви индикатори в насоките за кандидатстване по различните процедури съобразени с индикаторите на приоритетната ос и програмата.

⁹⁷ ОП РКБИ 2007-2013

⁹⁸ ОП РКБИ 2007-2013



Специфичните цели на интервенция на ПОЗ са подобряване на условията за достъп до финансиране на микро, малки и средни предприятия и осигуряване на финансиране за високорискови инвестиции, основно за иновационни дейности.

За отчитане изпълнението на тези специфични цели, в първоначално одобрената ОП РКБИ са заложили следните индикатори: нарастване % предприятия, които получават заеми, дял на Фондове за рисков капитал в източниците за финансиране, дял на източниците за външно финансиране за инвестиционните нужди на предприятията, брой инвестиционни проекти, подкрепени от подпомогнатите фондове за рисков капитал и брой създадени/развити финансови инструменти.

С изменението на програмата, одобрено с Решение № С(2012) 5768 от 10.08.2012 г. първоначално заложените индикатори по ПОЗ са заменени със следните:

Таблица 16 Индикатори по ПОЗ, приети с изменението на ОПРБКИ през 2012 г.

<i>Индикатор</i>	<i>Кореспондиращ на цел на интервенция:</i>
<i>Брой създадени/ развити финансови продукти</i>	Подобряване на условията за достъп до финансиране на микро, малки и средни предприятия
<i>Брой предприятия, подкрепени чрез дългови продукти</i>	Подобряване на условията за достъп до финансиране на микро, малки и средни предприятия
<i>Брой предприятия, подкрепени чрез фондове за рисков капитал</i>	Осигуряване на финансиране за високорискови инвестиции, основно за иновационни дейности
<i>Брой стартиращи предприятия, подкрепени чрез финансови продукти</i>	Осигуряване на финансиране за високорискови инвестиции, основно за иновационни дейности

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Изпълнението на ново заложените индикаторите е както следва:

Таблица 17 Изпълнение на индикаторите по ОС 3 от ОПРБКИ към 30.11.2016 г.

Индикатор	Целева стойност	Постигната стойност	% на изпълнение
Брой създадени/ развити финансови продукти	5	7	140%
Брой предприятия, подкрепени чрез дългови продукти	2000	7780	389%
Брой предприятия, подкрепени чрез фондове за рисков капитал	158	210	132,9%



Брой стартиращи предприятия, подкрепени чрез финансови продукти	195	191	97,9%
		1128 ⁹⁹	578,5%

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Не може да се твърди, че първоначално заложените индикатори са неподходящо подбрани с оглед отчитане резултатите по ПОЗ, което се потвърждава и от дълбочинните интервюта със заинтересованите страни. Изменението на първоначално заложените индикатори през 2012 г. се дължи предимно на недостатъчната информационна база за тяхното периодично отчитане, както и липсата на достатъчно опит и първоначална информация в процеса на програмиране на интервенциите и индикаторите по ПОЗ.

Изводите, които могат да се направят са, че изпълнението на целевите стойности на индикаторите показва, че очакваните резултати и цели на ПОЗ са постигнати. Въз основа на броя на финансираните предприятия, както в рамките на отделните финансови инструменти, така и съгласно постигнатите стойности на индикаторите, може да се твърди, че изпълнението на първата цел на интервенция (подобряване на условията за достъп до финансиране на микро, малки и средни предприятия) е по-високо в сравнение с втората цел на интервенция (осигуряване на финансиране за високорискови инвестиции, основно за иновационни дейности).

С изменение на програмата, одобрено с Решение № С (2012) 5768 от 10.08.2012 г., ЕК приема промени в Анекс 3 „Списък с индикатори“ на ОП РКБИ и са актуализирани индикаторите на ПО4, като отпадат следните индикатори „Брой услуги, предоставени на инвеститори“, „Брой експортно ориентирани предприятия, регистрирани в базата данни на ИАНМСП“, „Обем на износа в подкрепените предприятия“ и „Запознатост с хармонизираното техническо законодателство и услуги по националната инфраструктура по качество“.

Таблица 18 Индикатори по ПО4 приети с изменението на ОПРБКИ през 2012 г.

<i>Индикатор</i>	<i>Кореспондиращ на цел на интервенция:</i>
<i>Брой изпълнени инвестиционни проекти в целеви сектори</i>	Промоция на предимствата на България като инвестиционна дестинация
<i>Брой запитвания от потенциални инвеститори в целеви сектори</i>	
<i>Увеличение на броя на хората, които използват интернет страницата на ИАНМСП</i>	Насърчаване на интернационализацията на българските предприятия
<i>Брой предприятия, участващи в</i>	

⁹⁹ С добавени 1127 стартиращи предприятия, финансирани през програмния период по двата дългови инструмента (FLPG и PRSL) съгласно анализ на ЕИФ за изпълнението на FLPG и PRSL към 31.12.2015 г.



<i>промоционални проекти</i>	
<i>Брой промоционални събития за насърчаване оценка на съответствието, сертифицирането и качеството на продуктите</i>	Подобряване на националната инфраструктура по качество
<i>Брой подкрепени лаборатории</i>	
<i>Брой нови или подобрени услуги за бизнеса, предоставени от организациите по националната инфраструктура по качество</i>	

Изцяло са постигнати и надхвърлени заложените целеви стойности на 5 от отчитаните 7 показателя: „Брой изпълнени инвестиционни проекти в целеви сектори“, „Брой запитвания от потенциални инвеститори в целеви сектори“, „Увеличение на броя на хората, които използват интернет страницата на ИАНМСП“, „Брой предприятия, участващи в промоционални проекти“ и „Брой подкрепени лаборатории“.

Таблица 19 Изпълнение на индикаторите по ПО4

Индикатор	Целеви резултат	Резултат 2015	% на изпълнение	% на неизпълнение
	1. Брой изпълнени инвестиционни проекти в целеви сектори	15	72	480%
2. Брой запитвания от потенциални инвеститори в целеви сектори	100	1500	1500%	-
3. Увеличение на броя на хората, които използват интернет страницата на ИАНМСП	3000	266 601	8886,7%	-
4. Брой предприятия, участващи в промоционални проекти	В България 200	В България 907	В България 453,5%	-
	В чужбина 900	В чужбина 2 155	В чужбина -239%	
5. Брой промоционални събития за насърчаване оценка на съответствието, сертифицирането и качеството на продуктите	71	37		52%



6. Брой подкрепени лаборатории	33	47	142%	-
7. Брой нови или подобрени услуги за бизнеса, предоставени от организациите по националната инфраструктура по качество	77	55		28.57%

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Частично е изпълнен индикатор „Брой промоционални събития за насърчаване оценка на съответствието, сертифицирането и качеството на продуктите“ поради незалагане на индикатора в насоките за кандидатстване и съответно неотчитането на индикатора от всички институционалните бенефициенти.

Наблюдава се непълно изпълнение на индикатора „Брой нови или подобрени услуги за бизнеса, предоставени от организациите по националната инфраструктура по качество“ с 28.57 %.

И двата непостигнати индикатора са обвързани с третата цел на ПО4 - осигуряване на съответствие на българските продукти с международните стандарти за качество.

Като извод се налага **необходимата промяна във залагането, следенето и отчитането на индикаторите на ПО4, за да се избегне твърде големия дисбаланс в изпълнение на индикаторите, както и в неизпълнение на индикаторите на ПО4.**

Въпреки че в края на програмния период в голяма степен е компенсирано не доброто усвояване на средства на проектите на институционалните бенефициенти, в бъдеще е **добре да се предприемат мерки за повишаване на административния капацитет на институционални бенефициенти за управление на проекти финансирани от Структурните фондове и по-специално от ОПИК 2014-2020 г.**

ПО5 „Техническа помощ“ на ОП „Конкурентоспособност“ включва подкрепа за управлението, изпълнението, мониторинга и оценката на оперативната програма, подобряване на административния капацитет в УО и МЗ на оперативната програма и увеличаване ефективността на усвояване на средствата от Структурните фондове и други дейности по изпълнението на оперативната програма.

Заложени дейности в ПО5 подкрепят изпълнението на конкретни задължения на Управляващия орган, съгласно Регламент (ЕО) № 1083/2006 и Регламент (ЕО) № 1828/2006, като осигуряване на публичност и прозрачност на дейностите по Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 и ефективно управление на Оперативна програма.

Индикаторите на програмата са свързани с подкрепа на успешното и добро управление на интервенциите по оперативната програма, изграждане на капацитет в УО. По оста са финансирани дейности за повишаване на административния капацитет на служителите на Управляващия орган, осигуряване на идентифицираната консултантска подкрепа и експертиза, материално и техническо обезпечаване, което подпомага ефективното



управление и изпълнение на приоритетните оси по Оперативната програма с цел постигане на оптимално изпълнение на ОП РКБИ при спазване на европейското и национално законодателство, както и вътрешните правила на Управляващия орган.

Таблица 20 Изпълнение на индикаторите по ПО5

Индикатор	Целеви резултат			
	Целеви резултат	Резултат 2015	Изпълнение	Неизпълнение
Направени оценки на ОП <i>Определение: брой направени външни и вътрешни оценки</i>	4 външни оценки 1 вътрешна оценка	6 външни оценки	6 външни оценки	Няма извършена цялостна вътрешна оценка на ОП РКБИ
Брой изнесени информационни кампании	45	14 национални и кампании 137 информационни дни;		31 информационни кампании

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Като резултат за изнесените информационни кампании се отчитат проведените национални кампании и информационни дни. Броят на информационните дни е упоменат при отчитането на индикатора, като пояснителна бележка, тъй като всяка кампания, в зависимост от темата, се състои от различен брой информационни дни и националните кампании обхващат повече информационни дни. Поради липса на достатъчно ясно определение на информационни кампании, не може да се приеме, че има голямо неизпълнение на индикатора, поради големия брой информационни дни. Препоръчително методиките за оценка на изпълнението на индикаторите да включват ясни определения на индикаторите и съответно на събиране на данни за изпълнение на индикаторите през следващия програмен период. Неизпълнението на този индикатор се дължи на лоша формулировка при програмирането на програмата. Като резултат за изнесените информационни кампании се отчитат проведените национални кампании и информационни дни. Поради липса на достатъчно ясно определение на информационни кампании, може да се приеме изпълнението на така описаните резултати, като е препоръчително методиките за оценка на изпълнението на индикаторите да включват ясни определения на индикаторите и съответно на събиране на данни за изпълнение на индикаторите през програмен период 2014-2020 г.



Като цяло индикаторите на приоритетната ос не кореспондират пряко с целта на оста т.е. осигуряване на подкрепа за управлението, изпълнението, мониторинга и оценката на оперативната програма. ПО5 има хоризонтален характер и обхваща всички дейности в областите на въздействие по-горе и индикатора на програмата **брой направени външни и вътрешни оценки** е преизпълнен по отношение на външните оценки. Вътрешни оценки са правени частично на приоритетни оси или определени процеси, но не и на цялостна оценка на програмата. В хода на изпълнение на програмата са проведени редица проучвания за информираността и информационните нужди на целевите групи, анализи за удовлетвореността на бенефициентите и др. Провеждани са социологически проучвания и оценки¹⁰⁰ на изпълнението на комуникационния план на ОП РКБИ. Данните на Управляващия орган сочат¹⁰¹, че за изпълнение на дейностите за информираност и публичност от Комуникационния план на оперативната програма в периода 01.01-31.10.2014 г. са изразходвани 2 758 858,03 лв. За сравнение през 2013 г. финансовото изпълнение на комуникационния план възлиза на 1 531 519,1 лв. Следва да се отбележи сериозният напредък в процеса на договаряне в края на програмния период и постигнатия сериозен напредък в усвояването на бюджета на КП на ОП РКБИ, който обаче не е достатъчен, за да бъде преодоляно изоставането, натрупано в първите шест години от реализирането му. Данните сочат, че за периода 2007 – 2012 г. са усвоени едва 15,52% от бюджета на комуникационния план.

От направените констатации се налага изводът, че въпреки сериозния напредък при усвояване на средствата в края на програмния период, УО не може да преодолее изоставането натрупано първите години и съответно резултатите постигнати по ПО5, които са насочени към служителите на УО могат да са много по-добри при едни своевременни, постоянни и надграждащи резултатите инвестиции в административния капацитет на УО и комуникационния план на програмата.

Като допълнителен въпрос се разглежда в каква степен заложените цели, индикатори и резултати в програмата са ясно и недвусмислено формулирани и последователно осъществявани през програмния период.

До края на изпълнението на програмата, целевата рамка на ПО1 не търпи промени, следователно всички промени и ресурси, вложени в нейната реализация са резултат от последователни политики и действия на УО.

Необходимо е да се подчертае, че през целия програмен период 2007-2013 г., УО прилага мерки за адаптиране на програмата към потребностите на целевите групи и в този смисъл всички негови действия изразяват последователна и целесъобразна политика на управление. Извършваните в ход промени по отношение на допустимостта, реалокацията на средства, нормативните изисквания за изпълнение на определени дейности в известна степен нарушават предвидимостта и последователността в действията на УО. **Може да се направи**

¹⁰⁰ Оценителни доклади от изпълнението на КП на ОП РКБИ за периода 2007-2010 г., 2011, 2013 и 2014 г.

¹⁰¹ Оценителен доклад на КП на ОП РКБИ за 2014 г.



извода, че точно тези промени позволяват на УО постепенно да превъзмogne консервативния подход (по-голяма грижа за администрирането на програмата и защитата на публичния финансов интерес отколкото за удовлетворяване на потребности на целеви групи и стимулиране развитието на иновационната система) **Подходът “учене чрез практика”** позволява и на двете страни (УО и бенефициенти) да усъвършенстват своите умения и знания в ход, което ги прави по-малко предсказуеми и последователни, но пък по-адаптивни към развиващата се иновационна система в страната.

Предприетите в хода на изпълнение на ОП РКБИ и конкретно на ПО 2 промени, отнасящи се до бюджетни промени (реалокация на средства), изисквания за осъществяване на конкретни дейности, администрирането на договорите за безвъзмездна финансова помощ свидетелстват за гъвкав подход от страна на УО при изпълнението на ОП РКБИ.

За ПО3 е направено заключение, че новите индикатори са формулирани въз основа на вече налична информационна база за тяхното последващо изпълнение и отчитане, но при определяне на техните целеви стойности е възприет по-консервативен подход поради липса на предишен опит от прилагането на финансови инструменти.

От годишните отчети по изпълнение на програмата се вижда неравномерното и непоследователно изпълнение на проектите и съответстващото на това постигане на индикаторите на ПО4. Това до голяма степен се отразява на постигането на индикаторите на ПО4. Изводът, който може да се направи е, че недостатъчно доброто управление и забавянето в осъществяване на дейностите по проектите води до струпването им в края на програмния период и съответно увеличаване на риска от допускане на пропуски и грешки при отчитането. **Препоръчително е през програмен период 2014-2020 г. да се приложат графици за изпълнение, които да са съобразени с натовареността на УО и институционалните бенефициенти. Добре би било да се въведат облекчени процедури за своевременно актуализиране на тези графици и предприемане на превантивни мерки за ограничаване на негативните ефекти от забавянията.**

От документалния анализ, който е подкрепен и с изводи от качествените изследвания, може да се направи констатацията, че от началото на програмния период до структурните промени в УО през 2012 г. изпълнението на програмата, подкрепено от ПО5, е по-скоро непоследователно и неефективно и се характеризира с големи забавяния в програмиране, оценка и мониторинг на проектите. Причините за това са комплексни - липсата на опит и административен капацитет, лоша координация между УО и МЗ, недобра комуникация между УО, МЗ и бенефициентите на ОП РКБИ – липса на достатъчно подробни указания, ръководства за управление на проекти и др. Ефективността след структурните промени се повишава значително, като УО изпълнява препоръките от междинната независима оценка, одитните доклади на ОО, препоръките на СО.



След ПО4, ПО5 е усвоила най-малко финансови средства по линия на ЕФРР. Причини за това са многото наложени финансови корекции, обжалвани процедури по ЗОП и др.

Като причини за големия процент неусвоени средства в дълбочинните интервюта се изтъкват ниският капацитет както на служителите, така и на бенефициентите по отношение на нормативната база и на правилата и изискванията за разходване и усвояване на средства от СКФ и КФ. Голям процент неусвоени средства се дължи и на последващите финансови корекции, наложени най-вече поради пороци в процедурите за избор на външни изпълнители по реда на ЗОП. **С актуализирането на индикаторите при изменението на ОП РКБИ през 2012 г. те стават значително по-ясни и недвусмислено формулирани. Въпреки, че като цяло изпълнението на оперативната програма и конкретните приоритетни оси не се осъществява равномерно и последователно през програмния период, в края на периода до голяма степен са постигнати заложените цели, индикатори и резултати.**

Външните и вътрешни фактори, които възпрепятстват задоволителното постигане на целите на ниво ОП и ПО, в резултат на експертната оценка от извършения документален анализ на национални планови и стратегически документи, аналитични продукти, годишните доклади по изпълнението на ОП РКБИ, протоколите от КН, проведено анкетно проучване, фокус групи и дълбочинни интервюта са следните:

Ключови външни фактори

- **Обхваналата 2/3 от програмния период финансово-икономическа криза** - при ограничени финансови ресурси и затруднена ликвидност бенефициентите са принудени да редуцират значително иновативната си активност за сметка на осигуряване на краткосрочна финансова стабилност. Негативните ефектите от това положение намериха израз в нарастващата междуфирмена задлъжнялост и трудности в изплащането на взетите кредити. Невъзможността за обслужване на кредити е честа причина за отказ на одобрени бенефициенти за сключване на договор, което оказва директно влияние върху постигане на целите на оста.
- **Често променяща се нормативна среда за реализация на програмата** - едно от основните предизвикателства пред изпълнението е голямата административна тежест на българското законодателство. Например по отношение на придобиването на интелектуални права Законът за патентите и регистрацията на полезните модели през програмен период 2007-2013 г. е изменян 5 пъти. Законът за обществените поръчки, който пък директно засяга изпълнението на подкрепените проекти и степента на усвояемост на средствата, е променян над 26 пъти. Като цяло, изпълнението на програмата е протичало в непостоянна нормативна среда, с общо над 40 изменения за програмния период на, релевантно за ОП РКБИ първично и вторично законодателство, а това застрашава постигането на нейните цели и създава недостатъчни и прекъснати във времето ефекти и ползи от нейната реализация.



- **Недостатъчна подготвеност на бенефициентите за работа със структурен инструмент на ЕС** - при старта на програмата страната е току-що влязла в ЕС, което поражда редица неясноти и неизвестности; отсъства знание за това как механизмите и инструментите на ЕС функционират и при какви правила. Отчитайки и комплексността на програмата, първоначалната ѝ висока административна тежест, нейната бюрократичност, непознатата за повечето предприятия терминология (особено различията между УО, МСП и научно-изследователските организации в разбиранията за иновации), с която тя оперира, и прилагането на специфично законодателство в изпълнението на проектите са изисквали знания и умения, които голяма част от кандидатите не са притежавали по това време.
- **Преобладаване на подход със силно приоритизиран достъп до участие за сметка на по-отворен и гъвкав** – избраният от УО консервативен подход (по-голяма грижа за администрирането на програмата и защитата на публичния финансов интерес отколкото за удовлетворяване на потребности на целеви групи и стимулиране развитието на иновационната система) е важен фактор, който предопределя степента на постигане на целите на оста, поради обстоятелството, че лимитира достъпа до програмата чрез комбинация от по-силно фокусиране на инвестициите и висока административна тежест. В хода на изпълнение на програмата влиянието на фактора върху степента на постигане на нейните цели намалява, тъй като УО значително редуцира административната тежест и разширява достъпа на потенциални бенефициенти до участие в програмата.

Ключови вътрешни фактори

- **Продължителност на ключови процеси в управлението на програмата** – оценката на проектите и предварителният контрол на процедури на бенефициенти по ЗОП са се извършвали в неоправдано дълъг период от време, както и плащанията на БФП са се забавяли критично дълго време. Това са факторите с най-негативно въздействие върху целият проектен цикъл на програмата.
- **Честа промяна на екипи в УО** – смяната на лицата, практически ангажирани с изпълнението от страна на УО довежда до трудности в комуникацията с бенефициентите и до забавянето на изпълнението на проектите, особено по отношение на провеждането на процедури за избор на изпълнители по подкрепените проекти. Без осигурена приемственост се нарушава институционалната памет на УО.

Специфични външни фактори за ПО1 са слаба национална иновационна система¹⁰² и недостиг на квалифицирана работна ръка в сектора ИКТ, а за ПО2 са лоши условия за кредитиране на МСП в началото на периода.

¹⁰² Иновационна стратегия на Република България и мерки за нейната реализация, 2006 г., „Българските малки и средни предприятия и участието им в усвояването на структурните фондове на Европейския съюз”, Витоша Рисърч (2006 г.), Програма за аналитични услуги в областта на иновациите. Принос към Стратегията за интелигентна специализация в областта на научните изследвания и иновациите на България, Световна банка (2013 г.), Изследване на предприемачеството и перспективите за развитие на иновациите в МСП, Обединение ИНСАЙТ, (2012)



Изводът от направените констатации е, че идентифицираните външни и вътрешни фактори намаляват ефикасността и ефективността при реализацията на приоритетните оси, като оказват и негативно влияние върху самото изпълнение на подкрепените проекти.

При изпълнението на инициативата JEREMIE, предвидената инвестиционна стратегия е успешно изпълнена с изключение на двата прекратени финансови инструмента за капиталово финансиране поради следните причини:

- JER 009/3 - несигурна перспектива за успешното завършване на етапа за набиране на капитал;
- JER 009/4 – непостигане на съгласие с Европейската банка за възстановяване и развитие и Черноморската банка относно структурата на управление на фонда, както и прекратената процедура по ратифициране на споразумението от българския Парламент, в резултат на предсрочните парламентарни избори през 2014 г.

Факторите, които опосредстват цялостното реализиране на инвестиционната стратегия на инициативата JEREMIE имат по-скоро политически характер и нямат негативен ефект върху постигането на целите на ПО 3 и ОПРБКИ като цяло.

По отношение на конкретните бенефициенти по ПО4 идентифицираните проблеми при финализирането на оперативната програма и научените уроци са предизвикани най-вече от големия обхват на проектите и с разнородните и обемни дейности, което е довело до забавяне на изпълнението им и необходимост от многократно удължаване на сроковете за изпълнение на договорите до максимално допустимия за приключване на физическото изпълнение. Липсата на достатъчно собствено финансиране също е довела до забавяне в изпълнението на дейностите (необходимост от по-големи авансови плащания, например). Прилагането на процедурите по ЗОП (неколкократно променян) рефлектира в забавяне на изпълнението на част от проектните дейности (в резултат на прекратяване и повторно обявяване на процедури и/или обжалване на решения) и финансови корекции, а това от своя страна също е довело до удължаване на срока.

От проведеното анкетно проучване сред служителите на УО, факторите, които оказват най-силно негативно влияние върху работата на УО на ОП РКБИ, според анкетирания е „Чести промени в управленския екип“. Следващият фактор който е оценен високо като негативно влияние, е липсата на последователност на управленските решения. Това е потвърдено и от дълбочинните интервюта като фактор, който в голяма степен затруднява работата на служителите и създава предпоставка за прилагане на различни подходи в ежедневната работа на служителите. Новите подходи на работа в повечето случаи са положителни, но честата промяна създава усещане за нестабилност и некомпетентност на структурата и са негативно послание към бенефициенти и потенциални бенефициенти на програмата. Недобрата комуникация в дирекцията заедно с недобрите управленски решения, както и



кратките срокове за изпълнение на поставени задачи са следващите фактори оценени като негативни.

Като съществен проблем за изпълнение на програмата, може да се отличи честата промяна на нормативната уредба и тълкуванията на регламентите на ЕС. Посоченото е причина за циклична промяна в изискванията спрямо бенефициентите, което от своя страна пък неминуемо е довело до увеличение на процента на наложените финансови корекции по програмата. В тази връзка Управляващият орган е въвел практиката за публикуване на допълнителни инструкции и провеждане на обучения за бенефициенти, като успешна практика за предотвратяване на закъснения и проблеми.

Вътрешни фактори са голямото текучество и липсата на институционална памет. Осъзната е необходимостта от постоянно поддържане на административния капацитет чрез обучения, тим билдинг и обмяна на опит с останали страни членки.

От проведените качествени изследвания се налага изводът, че **честата смяна на управленския екип е един от факторите, които оказват най-голямо влияние на работата на УО и съответно влияят на изпълнението на целите и постигане на резултатите. Този фактор е проводник на различен подход в управлението, политическо влияние, несигурност сред служителите и недобра комуникация в дирекцията. Препоръчително е ръководството на УО да бъде по-стабилно и независимо и да няма политическо влияние при промяна на правителството в България.**

ОВ 2 Спомагат ли реално интервенциите за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата?

Чрез комбинираното по приоритетни оси подпомагане конкурентоспособността на предприятията, програмата позволява мултиплициране на производните ефекти, като надгражда взаимно капацитетът на българските предприятия да развият и предложат качествени и конкурентни продукти и услуги. Съществува ясна допълняемост между четирите приоритетни оси на програмата, които покриват най-съществените елементи на стопанския цикъл.

Таблица 21: Примерна допълняемост и взаимодействие на специфични цели с оглед интернационализацията на българските предприятия



Друг пример на трансверсална връзка на взаимодействие между специфичните цели на приоритетните оси е тази между 4.1. „Промоция на предимствата на България като инвестиционна дестинация“, 3.2. „Осигуряване на финансиране за високорискови инвестиции, главно свързани с иновационни дейности“ и 1.1. „Насърчаване на развойната дейности и внедряване на иновации в предприятията“ и 1.2. „Защита на индустриалната собственост на българските предприятия и изследователски организации“, което на свои ред подпомага конкурентоспособността на икономиката и подобрява привлекателността на страната за привличане на чужди инвестиции. Конкретният пример показва добра схема на допълняемост от таблицата по-долу, която притежава качеството да се самозахранва позитивно при успешна реализация.

Таблица 22: Трансверсална връзка на взаимодействие и допълняемост между специфични цели за подобряване привлекателността на икономиката за ПЧИ



Ключово място в постигането на целите на програмата заемат специфичните цели 2.1. „Модернизация на технологиите и управлението в МСП“ и 2.2. „Осигуряване на достъпни и качествени консултантски информационни услуги за бизнеса“, които в съчетание със специфична цел 4.3. „Подобряване на националната инфраструктура по качеството“ осигуряват хармонизация на производствените процеси в българските предприятия с тези в ЕС. Ефектът от допълняемостта тук е двустранен: от една страна тези дейности развиват потенциала за износ, особено към ЕС, като паралелно намаляват относителните разходи по вноса, особено на машини и оборудване.¹⁰³ Допълнително, завишените изисквания от страна на сертифицираните предприятия подобряват цялостната икономическа среда, посредством завишените им изисквания за качество към локалните им контрагенти което резултира в положителни външни ефекти (*spill-over effect* или *positive externalities*) върху останалите предприятия които са в стопански взаимоотношения с бенефициентите или с локалните им контрагенти.

От макроикономическа гледна точка съществува ясно структурирана и артикулирана допълняемост между отделните ПО, които покриват основни аспекти на отчетените дефицити в пред-програмния период. ОП РКБИ е отчетливо насочена към подобряване на фундаментални, от гледна точка на потенциал за бъдещо развитие, области в българската стопанска среда. Програмата е адекватно калибрирана и си поставя амбициозни цели, но без да надценява прекалено капацитета на българската икономика да абсорбира промени в рамките на първия програмен период. Изводът е че допълняемостта на ниво ПО може да бъде отчетена като създаваща синергия между икономическите дейности проведени по програмата и е правилно насочена към икономическите фактори с потенциал за създаване на растеж.

¹⁰³ Използването на хармонизирани стандарти и въвеждането на стандартизирани процеси позволява информиран избор от страна на предприемачите при закупуването и евентуално вноса на съвременни върхови технологии и производствени активи и намалява силно оперативните разходи и разходите по тяхната поддръжка.



Степента на удовлетворяване на потребностите на целевите групи, в резултат от приложените интервенции, е възможно да бъде проучена през резултатите от анкетното проучване, фокус групите и дълбочинните интервюта. Сред всички консултирани участници доминира преобладаващо позитивна оценка.

Изводът, който може да се обобщи е, че и предприятията и научно-изследователските организации възприемат необходимостта и ползите от подкрепата по ПО1 и извършените интервенции спомагат за постигане на целите и идентифицираните нужди.

Документалният анализ на ПО2, на конкретните процедури за безвъзмездна финансова помощ и на изпълнените по тях проекти в програмен период 2007-2013 показва, че именно те са изключително привлекателни за бенефициентите и потенциалните бенефициенти. Нарастващият интерес през периода е доказателство за адекватността на процедурите от гледна точка на задоволяване на нуждите на бенефициентите и потенциалните бенефициенти, свързани със синхронизация с европейските изисквания и стандарти. От друга страна постигнатите резултати по проектите по тези процедури в голяма степен спомагат за постигането на втората специфична цел на Приоритетна ос 2 „Осигуряване на по-достъпни и качествени консултантски и информационни услуги за бизнеса“. **Изводът за ПО2 е, че осъществените интервенции в голяма степен спомагат за постигане на идентифицираните нужди и целите на програмата. Предложените и реализирани процедури по ПО2 са адекватни на потребностите на целевите групи.**

Анализът на различията в България, извършен през 2006 - 2007 г. и въз основа на който е изготвена Инвестиционната стратегия и планирането на финансовите инструменти по JEREMIE, показва следните основни характеристики на финансовия пазар в България:

- ✓ Съществуващите схеми на микрофинансиране не покриват потенциалното търсене и съществуващите микропредприятия;
- ✓ МСП трябва да разчитат основно на собствени средства (70 %) за финансиране на стартирането на бизнес.
- ✓ Има огромна нужда от насърчаване на банките към създаване на заемни портфолия за МСП, за да се намали пазарният провал при финансиране на дългове за МСП в България;
- ✓ Съществуващите гаранционни схеми имат ограничен ефект за МСП;
- ✓ Рисковият капитал като средство за финансиране не е добре развит в България; съществуващите инвеститори се целят основно към по-големи предприятия със силно управление и добър потенциал за развитие (предприятия с оборот в региона в размер на 50 м. лв.); рядко се инвестират в сегментите първоначален капитал и капитал на ранен етап;
- ✓ Националният иновационен фонд осигурява субсидии за иновационни проекти, но не е концентриран към револвиращи финансови инструменти.



Преодоляването на тези предизвикателства е извършено посредством различните финансови инструменти по JEREMIE, като идентифицираните нужди са адресирани както следва:

Таблица 23 Адресирани нужди чрез финансовите инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013

Финансов инструмент	Адресирани нужди
<i>JER 009/1 – Фонд за рисков капитал (Risk Capital Fund)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Недобре развит рисков капитал като средство за финансиране • Съществуващи схеми на микрофинансиране непокриващи потенциалното търсене и съществуващите микропредприятия
<i>JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Съществуващи гаранционни схеми с ограничен ефект за МСП • Нужда от насърчаване на банките към създаване на заемни портфолия за МСП
<i>JER 009/5 – Фонд за начално финансиране (Entrepreneurship Acceleration and Seed Financing Instrument)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ограничени инвестиции в сегментите първоначален капитал и капитал на ранен етап • Наличие на субсидии от Националния иновационен фонд за иновационни проекти, но с фокус към големи предприятия
<i>JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Недобре развит рискови капитал като средство за финансиране • Нужда от намаляване на пазарния провал при финансиране на дългове за МСП • Нужда от концентрация към револвиращи финансови инструменти
<i>JER 009/7 – Фонд за съфинансиране (Co-Investment Instrument)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Съществуващи схеми на микрофинансиране непокриващи потенциалното търсене и съществуващите микропредприятия

Въпреки периодичното отчитане на постигнатия напредък по JEREMIE от страна на ЕИФ към УО на ОПРБКИ чрез годишните доклади, липсва достатъчна информация относно постигнатия ефект върху икономиката на макро и микро ниво. Например, няма пълна информация колко от МСП, ползвали финансови инструменти, са увеличили своя производствен капацитет или са променили категорията на предприятието си, както и дали са преминали на следващо инвестиционно ниво. **На тази база може да се заключи, че инвестиционната стратегия, въз основа на която са структурирани финансовите инструменти по JEREMIE адресира идентифицираните нужди по ПОЗ на ОПРБКИ и съобразени с целите на оста. Отделните финансови инструменти по JEREMIE имат**



принос към постигането на поставените цели, но е факт, че липсва пълна и периодична информация, въз основа на която да се измери количествено реалния ефект от финансирането в съответствие с целите и нуждите, идентифицирани в ОПРБКИ, а може да бъде направена само качествена оценка.

Интервенциите по ПО4 са осъществявани посредством процедури за директно предоставяне на безвъзмездна помощ и целите на приоритетната ос са обвързани с целите на обявените процедури. Идентифицираните нуждите на конкретните бенефициенти са свързани с разработване на политики, програми и проекти, с които да се подготвят българските предприятия за предизвикателствата, които поставя присъединяването ни към ЕС, чрез възпитанието в предприемачески дух за създаване на ефективен и конкурентоспособен малък и среден бизнес, прилагане на функциониращи практики за успешно осъществяване на бизнес. Всички проекти финансирани по ОП 4 на институционалните бенефициенти са обвързани с целите на оста и нуждите на малкия и среден бизнес в България.

Изпълнението на интервенциите на ПО5 отговаря на целите и идентифицираните нужди в програмата. Нуждите на бенефициентите на ПО5, които са служителите на Управляващият Орган и Междинното звено (преди структурните промени) могат да се обобщят така:

- ✓ Постоянното укрепване на административния капацитет на служителите в УО и на съпътстващата материална, човешка и техническа осигуреност при изпълнението на техните задачи и отговорности;
- ✓ Осигуряване функционирането на КН, като предпоставка за изпълнението на неговите задължения;
- ✓ Разработването и усъвършенстването на всички необходими процедури, ръководства, наръчници и документи;
- ✓ Осигуряване на информация и публичност по програмата в съответствие с изискванията на Регламентите
- ✓ Повишаването на обществения интерес към Програмата

Реализацията на оценките на Оперативната програма / предварителна, екологична за оценка на въздействието и междинна/ допринася до подобряване на качеството, ефективността от публичните интервенции, въздействието, устойчивостта и съответствието на финансовата помощ, предоставяна чрез изпълнението на Оперативната програма, повишаване прозрачността и отвореността на ангажираните обществени институции, социалното и икономическо въздействие, директно свързано с изпълнение на целите на програмата.

Изследвани са причинно-следствени връзки между предложените дейности, очакваните продукти и резултати от тях. Конкретни и измерими очаквани резултати не са идентифицирани в Насоките за кандидатстване повечето от обявените процедури по ПО1. Желаните от УО ефекти са формулирани без количествени стойности, от което е трудно да



се проследят причинно-следствени връзки между дейности и резултати. Съобразно целевата насоченост на всяка обявена процедура по ПО1 са формулирани допустими типове дейности/разходи. Именно тяхната допустимост се оказва една от ключовите предпоставки за успешността на обявената процедура и постигнатите цели по оста. По-нагоре в доклада многократно се дискутира и доказва наличието на пряка корелация между достъп до програмата и постигнати резултати – колкото по-ограничен е достъпът, толкова по-малко успешна е съответната процедура. Примери в тази посока са процедурите BG161PO003-1.1.02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги” от област 1.1 и на практика всички от област 1.2 с изключение на BG161PO003-1.2.05 „Създаване на научно-технологичен парк“. Тази негативна корелация не е проектирана в изпълнението на индикаторите за резултат в ПО1, защото в съвкупността от 12 процедури функционират вътрешни компенсаторни механизми (напр. слабо изпълнение на една процедура се компенсира от успешно изпълнение на друга), които правят невидими слабите места в общото изпълнение на оста. Хипотезата е, че при липса на тези слаби места постигането на резултатите и целите би било по-ефективно.

Друг пример по отношение на причинно-следствената връзка между допустимост и постигнати резултати е непризнатият разход за участие в информационно-обучителни инициативи. Нереализирането на обявеното в програмата намерение за прилагане на член 34, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006, който дава възможност да се използва „кръстосано финансиране” с ЕСФ в рамките на до 10% от бюджета на ПО1 и ПО2 за обучения, е възможно да се твърди, че води до забавяне в степента на развитие на българската иновационна система. Доказателство за тази оценка е фактът, че години наред България не може да излезе от групата на “скромните иноватори” в ежегодната класация на European Innovation Scoreboard¹⁰⁴, защото непризнаването на разходи за участие в информационно-обучителни инициативи ограничава развитието на наличния иновационен потенциал.

Съгласно обявените насоки за кандидатстване по всички процедури за БФП, финансирани по ПО2 на ОП РКБИ е даван приоритет на потенциални бенефициенти, които имат доказана финансова и техническа стабилност, доказани пазарни позиции, реализиран експорт, реализирани инвестиции и др., както и капацитет за изпълнението на проектите им. Предвид факта, че ресурсът по ОП РКБИ се определя като „средства за растеж“ това приоритизиране е добър вариант за стимулиране на предприятия, които имат висока добавена стойност, капацитет и принос за развитието на икономиката като цяло. Пример в тази посока са *процедурите от групата „Технологична модернизация в МСП и в големи предприятия“*, по които допустими са само предприятия от Сектор С - Преработвателна промишленост; Сектор J – основно код 62 „Дейности в областта на информационните технологии” и код 63

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en



„Информационни дейности”; Сектор М „Професионални дейности и научни изследвания” - само код 72 „Научноизследователска и развойна дейност”.

Тази връзка на практика се отразява положително и на изпълнението на индикаторите за резултат в ПО2, защото в съвкупността от 18 процедури функционират вътрешни компенсаторни механизми по отделните области на въздействие (напр. слабо изпълнение на една процедура се компенсира от успешно изпълнение на друга), които в голяма степен не позволяват слабите места да се отразят на общото изпълнение на приоритетна ос 2.

Като пример за положителна причинно-следствена връзка между предложени дейности и резултати може да се разгледа следващата таблица, данните от която показват, че с подкрепата за ДМА, за модернизация на производствените процеси, се постига позитивен резултат от гледна точка на средствата, инвестирани за придобиване на ДМА на предприятията от допустимите сектори с финансирани и приключили проекти по ПО2.

Таблица 24 Разходи за придобиване на дълготрайни материални активи – 2015 г., НСИ

Икономически дейности	2015 г. (Хил. левове)
Добивна, преработваща и друга промишленост; доставяне на води; канализационни услуги, управление на отпадъци и възстановяване	5 975 881
Създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения	766 730
Професионални дейности и научни изследвания; административни и спомагателни дейности	1 223 327

Предложената инвестиционна стратегия по инициативата JEREMIE и финансовите инструменти структурирани в резултат от нея са изготвени в резултат от консултации с УО и другите заинтересовани страни, както и на база предварителен анализ и проучване на нуждите на бизнеса, актуализиран периодично в хода на изпълнението на програмата¹⁰⁵ с оглед по-ефективно адресиране на нуждите на пазара.

В резултат от изпълнението на JEREMIE са финансирани общо 7 876 предприятия, като някои от тях са получили повече от един финансов продукт, общата стойност на усвоения финансов ресурс с допълнителното привлечено финансиране е 946 млн. евро, а очакваните целеви стойности на индикаторите за изпълнение на ПО 3 са преизпълнени многократно.

Въз основа на това, може да бъде направен изводът, че: предложените финансови инструменти съответстват на нуждите на бенефициентите и допринасят за реализиране на резултатите съгласно индикатори за изпълнение.

Характерно за проектите на институционалните бенефициенти е, че те са големи и включват множество дейности, поддейности и продуктови индикатори. Например проектът на

¹⁰⁵ Съгласно годишните доклади на ЕИФ към УО на ОПРБКИ.



ИАНМСП "Насърчаване на интернационализацията на българските предприятия" включва 8 дейности с множество поддейности и 14 индикатора. Аналогично е положението и при останалите проекти. В проектите финансирани по ПО4 има ясни причинно следствени връзки между изпълнение дейности и очаквани и постигнати резултати, но върху качеството на някои от резултатите, както бе споделено на дълбочинните интервюта и фокус групата е повлияло неравномерното изпълнение и забавянията вследствие на провеждането на обществените поръчки. **Препоръчително е за програмен период 2014-2020 г. в графиците за изпълнение да бъде предвидено повече време за провеждане на поръчки по ЗОП, както и над графиците за обявяване на обществени поръчки да има непрекъснат контрол от УО, за да могат превантивно да предприемат мерки относно възникване на закъснения или други нарушения.**

Като цяло може да се направи изводът, че логиката на интервенции по всички приоритетни оси е добра с оглед на постигнатите резултати. Въпреки, че в насоките за кандидатстване на повечето от обявените процедури (особено в началото на програмен период 2007-2013) не са заложили конкретни изисквания за измерими очаквани резултати, заложените допустими дейности са формулирани изключително ясно и при отчитане на проектите има ясни причинно следствени връзки между дейности и очаквани продукти и резултати от тях.

Допълнително е зададен въпросът, дали качеството на процедурите за предоставяне на БФП отговаря на поставените цели на ниво ОП и ПО. Качеството на процедурите за безвъзмездна финансова помощ на ОП РКБИ субективно, но може да се определи като съвкупност от различни елементи на самата процедура – напр. вид на процедурата, времева реализация, условия за кандидатстване и изпълнение на проектите, критерии за оценка, процес на оценка на проектните предложения, синергия и допълняемост между самите процедури по оста и др. УО прилага кампаниен подход за обявяване на процедурите¹⁰⁶ - периоди на масово обявяване са последвани от периоди на "затишие". "Независимо от факта, че не всички процедури са с краен срок за кандидатстване и обявяването им в кратък период от време не влияе 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, а оттук и до по-голяма вероятност от допускане на грешки и забавяне на оценката на проектните предложения"¹⁰⁷. Етапът на оценка на проектните предложения до голяма степен определя и качеството на съответната процедура. Например, заради недобра организация на оценителския процес по първата обявена процедура по ПО1 се е наложило същата да бъде затворена и след половин година да бъде отново отворена. Друг елемент, който определя връзката между качеството на процедурите и постигането на целите по ПО1 е синергията и

¹⁰⁶ Анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 и препоръки за следващия програмен период, ДЗЗД "Консултанти в подкрепа за следващия програмен период", (2014 г.)

¹⁰⁷ Пак там, стр. 140



допълняемостта, която не е много добра. Например, делът на предприятията, реализирали проекти за разработване и внедряване на собствена иновация е 14% от общия брой МСП с повече от 1 изпълнени проекти или 1% от общия брой подкрепени МСП по област 1.1. Следователно, приносят на ПО1 към коригиране на уязвима страна на българската иновационна система, свързана с по-високия дял на внедрени, които са придобити на икономически принцип от външни за фирмата организации, продукти/процеси спрямо собствено разработени и внедрени такива, на практика отсъства. Синергията между схемите е изключително важна, защото дава контекст и устойчивост на усилията и на целевите групи и на УО в постигането на различни по същност, но еднакви като ефект цели – повишаване на конкурентоспособността на българската икономика.

Етапът на оценка на проектните предложения до голяма степен определя и качеството на съответната процедура. В повечето случаи ставаме свидетели на оценителен процес, който трае около или повече от половин година, което поставя под въпрос адекватността на проектите и необходимостта на бенефициентите да ги реализират. Проблемът с дългата продължителност на оценителния процес е коментирана нееднократно не само в настоящия доклад, но и в предходни документи, оценяващи и анализиращи програмата – напр. Междинна оценка на ОП РКБИ, Анализ на изпълнението на ОП РКБИ и др. Препоръката в тази област е създаване на ясна и стройна система за оценка на проектните предложения и спазване на предварително заложените срокове за това.

Критерии за оценка на проектните предложения също търпят критики, най-вече поради техния формален характер. Във връзка с това, може да се допусне хипотезата, че част от проектите са получили подкрепа единствено заради съответствието им с формалните критерии. Следва да се отбележи, че тази слаба страна на цялата програма е отстранена в ОПИК 2014-2020.

Синергията и допълняемостта между самите процедурите също е важен елемент за определяне на качеството на процедурите и връзката им с постигането на целите по приоритетната ос. За процедурите по ПО2 е налице синергия и допълняемост, което е изключително важно, защото дава контекст и устойчивост на усилията и на целевите групи и на УО в постигането на различни по същност, но еднакви като ефект цели – повишаване на конкурентоспособността на българската икономика.

Финансовите инструменти в рамките на инициативата JEREMIE са структурирани в съответствие с предложената от ЕИФ инвестиционна стратегия, изготвена на базата на анализ на нуждите и предизвикателствата на пазара в консултации с УО и други заинтересовани страни.

Предвид изпълнението на ПО3 от гледна точка на усвояване на финансов ресурс, индикатори за изпълнение и постигнатия ефект на лоста, може да се направи изводът, че структурираните финансови инструменти допринасят за постигане на поставените цели на ниво приоритетна ос и оперативна програма.



Възможните институционални бенефициенти на ОП РКБИ са заложили в самата Оперативна програма. На проведените дълбочинни интервюта и фокус група с представителите на бенефициентите на ПО4, бе споделено, че насоките за кандидатстване, както и разработените проекти в много голяма степен са отговаряли на нуждите на институциите. Условието за кандидатстване и процесът на оценка до голяма степен определят качеството на проектите по ПО4 и отговарят на нуждите на институциите. За сметка на това не отговарят на възможностите им за управление на проектите. Времето за реализация също е незадоволително и срокът на повечето проекти е удължаван многократно. Препоръчително е проектите да се финансират по ОПИК през програмния период 2014-2020 г. да са с по-ограничен обем и дейности, което своевременно е изпълнено.

Допълнително е зададен въпросът доколко е адекватна системата за измерване, проследяване и отчитане ефективността на програмата.

Системата за измерване и проследяване на ефективността на програмата е адекватна. Ефективността на системата за управление и контрол в най-общ смисъл търси степента на постигнатите резултати спрямо поставените цели. Системите за управление и контрол на ОП РКБИ са въведени съгласно изискванията на Регламент на Съвета (ЕО) № 1083/2006 г. и Регламент (ЕО) № 1828/2006 г. За осигуряване управлението и изпълнението на ОП РКБИ е приет и утвърден Наръчник по ОП РКБИ, както и утвърдени вътрешни процедури и други документи, които определят детайлните правила за изпълнение на оперативната програма. В процеса на изпълнение на ОП РКБИ са извършвани общо 11 (единадесет) промени в СУК, както и са налични 12 варианта на Наръчника на ОП РКБИ. Основно промените са мотивирани от изменения в нормативната уредба, препоръки от одитни доклади, както и във връзка с премахването на Междинното звено на програмата.

Честите промени в СУК и Наръчника по ОП РКБИ създават предпоставки за несигурност и недостатъчно добра устойчивост на средата, което води до затруднения в процеса на изпълнение на дейността на УО. Въпреки това, отчитайки факта, че промените са извършени през първия програмния период и видно от констатациите в настоящия доклад, всички те са свързани с усъвършенстване и подобряване на процесите по управление на програмата, може да се предположи, че през програмния период 2014-2020 г., вземайки предвид научените уроци от настоящия такъв, то тези процеси са овладени до голяма степен. Поради същността на документите, промените във връзка с изменения в нормативната уредба не могат да бъдат избегнати. С направените изменения в СУК е създадена прозрачна и стабилна система за управление на средствата, ясно разграничение на отговорностите и разделение на правомощията. Системите за управление и контрол на ОП РКБИ са адекватни, съгласно системните одити на ИА ОСЕС за увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на Управляващия орган на ОП РКБИ и са в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 1083/2006 и Регламент (ЕО) № 1828/2006. При установени слабости в системите са формулирани констатации и са предложени



препоръки за тяхното отстраняване. УО е приел корективни мерки по всяка една от препоръките и препоръките са изпълнени.

Ключовият фактор за ефективното управление на ОП и усвояване на финансирането е наличието на опитни и способни служители в администрацията. С Решение № 965 от 16.12.2005 г. на МС, ГД ЕФК е определена за УО на ОП РКБИ, който отговаря за ефективното и ефикасно управление и изпълнение на оперативната програма. През 2012 г., с ПМС № 80/23.04.2012 г. за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет (обн., ДВ, бр. 33 от 2012 г.), функциите по администриране на програмата, на Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, която до момента на издаване на Постановлението е изпълнявала функциите на МЗ, преминават към ГД ЕФК към Министерството на икономиката и енергетиката. Предприетата структурна промяна допринася в много значителна степен за подобряването на функционирането на програмата, ускоряване на процесите по усвояване на средствата и администрирането на програмата като цяло. Този факт се отчита изцяло като положителен от всички страни, участващи в процеса на изпълнение на ОП РКБИ.

След тази структурна промяна значително се увеличава ефективността на изпълнение на програмата. Предприети са мерки за осигуряване на максимално бързи темпове на оценка на процедурите, подпомагане на бенефициентите и улесняване на процеса на подготовка, изпълнение и отчитане на проектите, регулярни срещи с бенефициенти за решаване на проблемите при изпълнение на проектите и подпомагане на бенефициентите при отчетните документи, с цел ускоряване процеса на верификация, съкращаване на сроковете за разплащане по договорите за БФП и оптимизиране на вътрешните процедури за разглеждане на исканията за плащане и мониторинг на изпълнението, ускоряване на верификацията на проектите.

Приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ е предвидена за успешното и добро управление на интервенциите по оперативната програма в подкрепа за ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите, свързани с програмирането, управлението, наблюдението, оценката и контрола на ОП РКБИ, съгласно действащото законодателство и съществуващите добри практики.

По отношение на управлението на ПОЗ- финансовите инструменти, и по-специално оценка на ефективността на изпълнението, липсват цели и периодични данни, въз основа на които да се измери постигнатият ефект върху икономиката на макро и микро ниво, в т.ч. колко от МСП, ползвали финансови инструменти са увеличили своя производствен капацитет или са променили категорията на предприятието си, както и дали са преминали на следващо инвестиционно ниво. Въз основа на това, може да се направи изводът, че системата за измерване, проследяване и отчитане ефективността върху икономиката на микро и макро ниво в резултат от реализирането на финансовите инструменти по инициативата JEREMIE не събира целево и периодично данни за извършване на адекватна оценка.



Системите за измерване и проследяване на ефективността на програмата са част от вътрешните системи за контрол описани в наръчника на ОП РКБИ (всички версии). Системата за вътрешен контрол по ОП РКБИ 2007-2013 г., осъществявана от УО, осигурява разумна увереност, че изпълнението на оперативната програма е в съответствие със заложените и цели. Тя обхваща политиките, процесите, задачите, поведението и други аспекти, които взети заедно улесняват ефективното и ефикасно управление на средствата. Това включва опазване на средствата на ЕС и на страната от неподходящо използване или от загуби или измами, осигуряване на качество на вътрешно и външно отчитане, което изисква поддържането на подходящи записи и процеси, които пораждаят поток от навременна, уместна и надеждна информация, осигуряване на съответствие с приложимото национално и на ЕС законодателство, както и с политиките по отношение на етичния кодекс. Официално данни за проследяване на ефективността на програмата се регистрират в Информационна система за управление и наблюдение (ИСУН). Системите за управление и контрол на ОП РКБИ са адекватни, съгласно системните одити на ИА ОСЕС за увереност относно ефективното функциониране на системите за управление и контрол на Управляващия орган на ОП РКБИ и са в съответствие с изискванията на Регламент (ЕО) № 1083/2006 и Регламент (ЕО) № 1828/2006. При установени слабости в системите са формулирани констатации и са предложени препоръки за тяхното отстраняване. УО е приел корективни мерки по всяка една от препоръките и препоръките са изпълнени. Може да се направи изводът, че системата за проследяване на ефективността е адекватна.

Графикът за обявяване и изпълнение на процедурите не е достатъчно балансиран спрямо нуждите на бенефициентите и спрямо натовареността на административния капацитет на програмата.

В началото на програмния период не са спазвани напълно сроковете и се отчита най-голяма забава при оценка на проектните предложения. Следващата най-голяма забава се отчита в изпълнението на договорите от крайните бенефициенти, които масово са удължавани по различни причини.

Не може да се твърди, че през годините графика за обявяване и изпълнение на процедурите по ПО4 е балансиран спрямо натовареността на служителите в УО административния капацитет на програмата. Това се усеща особено в края на програмния период, когато са обявени и договорени много процедури с цел максимално усвояване на финансовия ресурс, има забава в изпълнението на вече сключени договори и започва подготовката на програмен период 2014-2020 г..

Необходимо е внимателно планиране и своевременно актуализиране на графика по изпълнение на проектите, за да не се случи това и в период 2014-2020 г. Не бива изпълнението да се отлага за последния момент и като превенция при мониторинга на проектите УО трябва да иска чести справки за изпълнението на проектите спрямо графика им и своевременно да се вземат мерки за компенсиране на закъснения. Очаква се една от причините за бъдещи закъснения за проекти на конкретните бенефициенти по ОПИК в



изпълнението на дейностите да бъдат процедурите по ЗОП и ПМС и тяхното обжалване, което често не е предвидено в граfiците.

В анкетното проучване на служителите на УО, като относително най-голямо забавяне в управлението на ОП РКБИ е посочена оценката на проектните предложения, забавата при програмиране на насоките за кандидатстване, както и забавата на публикуване на насоките спрямо ИГРП. Респондентите отчитат по-малко забавяне в предварителния контрол на процедурите за обществени поръчки, а като процеси с най-малко забавяне са оценени одобрението на финансовите отчети и плащанията.

Таблица 25 Темповете на забавяне в различните етапи на управление на проектния цикъл¹⁰⁸

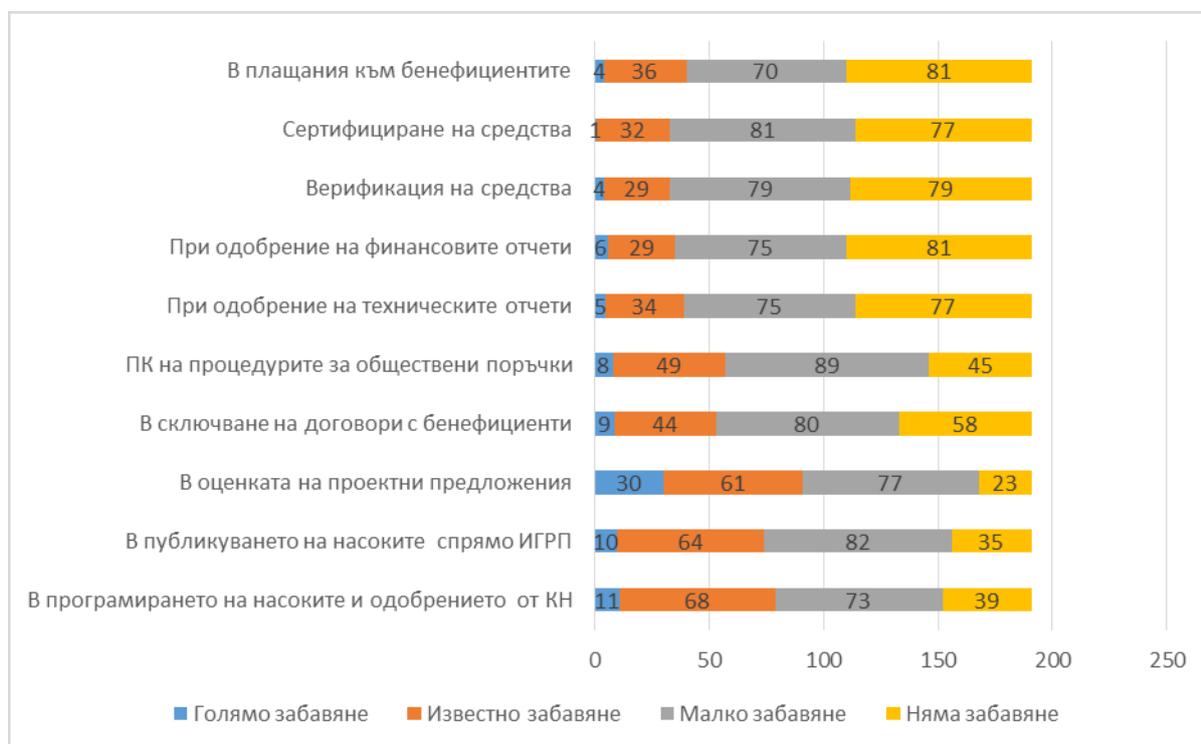
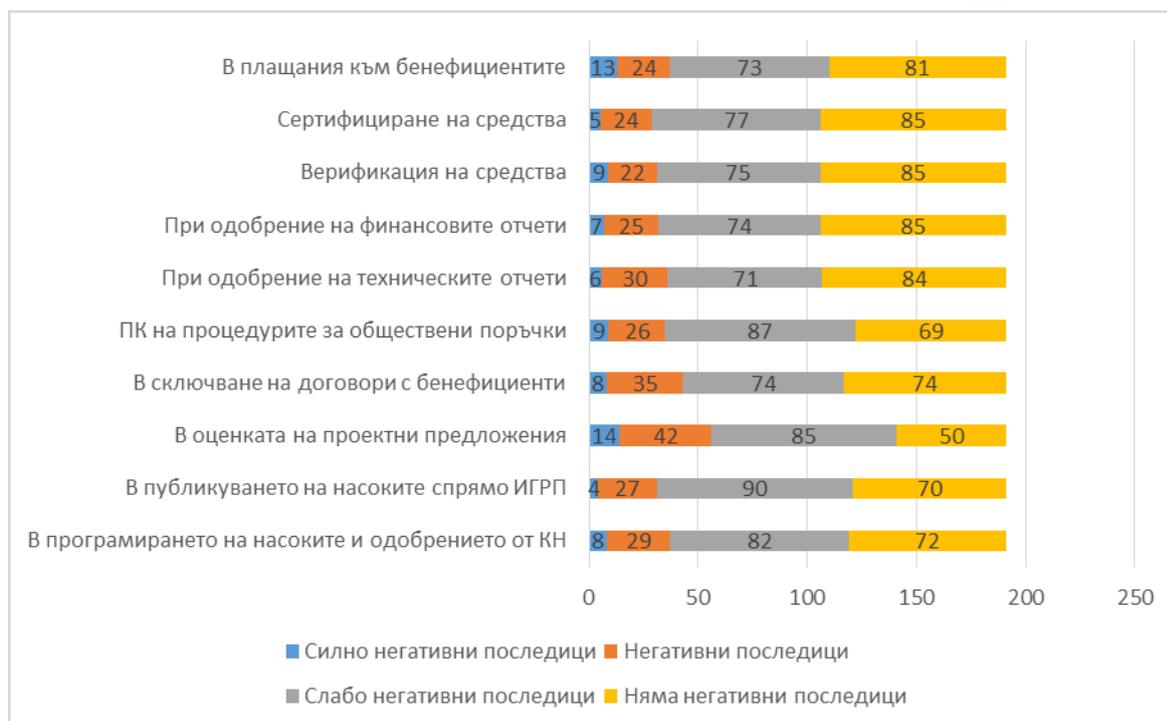


Таблица 26 Оценка на последиците от забавянето на различните етапи за успешното постигане на индикаторите на програмата¹⁰⁹

¹⁰⁸ Източник: Анкетно проучване сред служители на УО на ОП РКБИ.

¹⁰⁹ Източник: Анкетно проучване сред служители на УО на ОП РКБИ.



Като цяло с най-негативно влияние върху успешното постигане на индикаторите на програмата и съответно върху сключването на договори с бенефициенти служителите оценяват забавата в етапа на оценката на проектните предложения.

Като предприети мерки за отстраняване на такъв тип забавяния и за недопускането им отново при следващи процедури са посочени подобрената оперативност и синхронизация между отделите, подобрената оперативност и съдействие между експертите в конкретните отдели, своевременното актуализиране и оптимизиране на процедурни ръководства в УО и бенефициенти и активна и навременна комуникация с бенефициентите.

ОВ 3 Налице ли са били необходимите ресурси /финансови, времеви, административен капацитет, процедури, в т.ч. законови и подзаконови нормативни актове и пр./, които да осигурят ефективното и ефикасно постигане на заложените резултати, индикатори и цели?

Към 30.11.2016 г.¹¹⁰ общият размер на договорираната БФП по ПО1 възлиза на 127,14 % от общия бюджет на оста със сключени 666 договора. В края на програмния период бюджетното разпределение между двете области за въздействие 1.1 и 1.2 почти се запазва сходно с това на етап програмиране, съгласно следната таблица:

Таблица 27 Финансово разпределение на ПО1 по области на въздействие в началото и в края на програмния период 2007-2013 г.

¹¹⁰ Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 за заседание на КН



Етап програмиране		Финален етап	
Общ бюджет 482,112,095.00 лв.		Общо договорирана БФП 604,727,714.90 лв.	
Дял на област 1.1 от общия бюджет	Дял на област 1.2 от общия бюджет	Дял на област 1.1 от договорираната БФП	Дял на област 1.2 от договорираната БФП
64.09%	35.91%	72.80%	26.45%

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

От илюстрираните данни става ясно, че реализираните финансови планове по двете области споделят разлика от 9%, спрямо програмираните стойности, като област 1.1. регистрира преизпълнение с 9%, а област 1.2 отчита неизпълнение също с 9%. Този резултат показва, че в хода на реализация на ПО1 УО се е придържал към програмираните политики за интервенция в областта на иновационните дейности (област 1.1) и сътрудничество (област 1.2). А това от своя страна е индикатор за прилагане на стриктно и последователно финансово управление спрямо първоначално заложените параметри.

В резултат на извършващ се периодичен и редовен анализ на напредъка и трудностите по програмата, след проведени съгласувателни процедури с КН, УО е осъществявал преразпределение на бюджетни средства между процедури и оси. В рамките на ПО1, изпълнението на 7 от 12 обявени процедури (11 успешно приключили и 1 прекратена) се е реализирало с преразпределени бюджетни средства на обща стойност 349,722,194.19 лв., което е направило възможно финансирането на допълнителни над 200 резервни проекти. Гъвката финансовата политика на УО повлиява върху внушително преизпълнение на индикаторите за резултат на ПО1 – средно с 263%.

Оценка на ефикасността на изпълнение на ПО1 би могла да се направи през представените по-долу в таблицата показатели. Избраните индикатори позволяват да се изчисли количествена оценка за ефикасност на вложените публични ресурси чрез проследяване на съотношение между постигнати резултати преди и след реалокация на допълнителни средства.

Таблица 28 Оценка на ефикасността на ПО1

Преди реалокация		След реалокация	
Бюджет преди реалокация на допълнителни средства за БФП	482,112,095.00 лв.	708,616,999.19 лв.	Бюджет след реалокация на допълнителни средства за БФП
Брой подкрепени проекти без резервните	444	666	Окончателен брой подкрепени проекти (вкл. резервните)



Средна стойност на проект	1,085,838.05 лв.	1,063,989.49 лв.	Средна стойност на проект
---------------------------	------------------	------------------	---------------------------

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Данните от таблицата показват, че със 147% увеличение на разполагаемия бюджет се постига 150% увеличение на подкрепените проекти. Следователно, постигната е ефикасност в изпълнението на оста, защото вложеният ресурс е по-малък от постигнатия резултат. Ако окончателно вложените ресурси бяха $\geq 150\%$ (увеличение на подкрепените проекти), то е налице отсъствие на ефикасност. В подкрепа на оценката за постигната ефикасност в ПО1 се явява и сравнението между средните стойности на проект преди и след реалокацията – по-малкият размер след реалокацията, освен че я оправдава самата нея, доказва че са инвестирани по-малко средства за един проект, отколкото преди реалокацията - тогава средната цена на един проект е по-висока.

По отношение на човешките ресурси, се отправя препоръка за инвестиране на повече усилия и средства в поддържане на постоянен компетентен и мотивиран екип в УО, независимо от случващите се промени. Както бе отбелязано по време на фокус групите, съществен проблем на програмата като цяло е липсата на приемственост между напуснали и новопостъпили служители, която поражда и липса на институционална памет. В много случаи тази особеност поражда редица трудности в комуникацията между УО и бенефициентите. Не са редки случаите, когато различни служители от УО предоставят различни и противоречиви отговори на едни и същи въпроси, поставени от бенефициенти и особено по отношение на предварителния контрол на тръжната документация.

През програмния период 2007-2013 г. по Приоритетна ос 2 “Повишаване ефективността на предприятията и развитие на благоприятна бизнес среда” са обявени 20 процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, от които процедура **BG161PO003-2.1.09 „Предоставяне на консултантски услуги на предприятия в затруднение”** и процедура **BG161PO003-2.1.14 „Технологична модернизация в малки и средни предприятия”** са прекратени. Това обаче не е повлияло негативно на бюджета на Приоритетна ос 2 и не е оцетило компаниите от гледна точка на възможности за получаване на БФП за инвестиции за развитие и растеж.

Общият брой на сключените договори по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 2 е **2453** със стойност на предоставената БФП по тях в размер на **1 323 604 330,74** лв. (676 758 528.86 евро). Посочените данни за постигнатия финансов напредък показват, че договорената БФП по Приоритетна ос 2 представлява 134,88 % от общия бюджет на оста, като изплатените средства (авансови, междинни и окончателни плащания) възлизат на 97,4 % от бюджета на оста¹¹¹. В края на програмния

¹¹¹ Окончателен доклад на УО за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, 2016 г.



период бюджетното разпределение между четирите области за въздействие 2.1 и 2.2, 2.3 и 2.4 претърпява някои промени с това на етап програмиране, съгласно следната таблица:

Таблица 29 Финансово разпределение на ПО2 в началото и в края на програмния период 2007-2013 г.

Етап програмиране				Финален етап			
Общ бюджет 1 034 634,07 лв.				Общо договорирана БФП 1 323 604 330,74 лв.			
Дял на област 2.1 от общия бюджет	Дял на област 2.2 от общия бюджет	Дял на област 2.3 от общия бюджет	Дял на област 2.4 от общия бюджет	Дял на област 2.1 от общия бюджет	Дял на област 2.2 от общия бюджет	Дял на област 2.3 от общия бюджет	Дял на област 2.4 от общия бюджет
48,77%	3,40%	44,99%	2,84%	61,57%	1,06%	34,42,%	2,95%

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Финансовите средства предоставени по ПО2 са достатъчни, целесъобразни са и са подходящи за постигане на поставените цели и очаквани резултати. Като приоритетна ос с най-много финансирани процедури и брой проекти, човешкият ресурс отделен за мониторинг и финансов контрол е голям. Човешките ресурси до голяма степен са адекватни, въпреки че в отделни периоди в изпълнението на програмата се чувства техния недостиг, особено в края на програмния период.

На 21 юли 2007 г. българското правителство подписва Меморандум за разбирателство с ЕИФ, а на 27 май 2009 г. се сключва и Рамковото споразумение с ЕИФ, с което се постига договореност JEREMIE да се осъществява чрез структура на Холдингов фонд съгласно член 44 от Регламент на Съвета (ЕО) № 1083/2006 и Регламент на Комисията (ЕО) № 1828/2006. Структурата на Холдингов фонд представлява дружество със специална цел (ДСЦ), първоначално при учредяването си изцяло притежавано от Българската банка за развитие (ББР), а след изпълнението на Предварителните условия - съвместно от ББР и ЕИФ.

Чрез подписването на Рамковото споразумение, Управляващият орган на ОПРКБИ възлага на ЕИФ да стане титуляр на фонда, който да действа за сметка на Република България. ЕИФ има изключително право да извършва дейност на Холдингов фонд в полза окончателно на Република България.

С оглед осигуряване на необходимата нормативна рамка, в хода на изпълнение на JEREMIE от Народното събрание са приети три закона за ратифициране на Споразумението за изменение и допълнение на Рамковото споразумение между правителството на Република България и Европейския инвестиционен фонд относно изпълнението на Инициативата



JEREMIE в Република България и на Споразумението за изменение и допълнение на Финансовото споразумение между правителството на Република България и Европейския инвестиционен фонд относно изпълнението на Инициативата JEREMIE в Република България.

Предвид изтичане срока на действие на Финансовото споразумение на 31 декември 2015 г. в последното изменение на Рамковото споразумение страните по него оценяват положителните резултати от инициативата JEREMIE и постигат съгласие за удължаване на срока на Финансовото споразумение за период от 10 години до 31 декември 2025 г.

Може да се обобщи, че изпълнението на инициативата JEREMIE в рамките на ПОЗ на ОПРБКИ е било обезпечено с необходимите ресурси (финансови, административен капацитет, процедури, закони и подзаконови нормативни актове и др.), които да осигурят ефективното и ефикасно постигане на заложените резултати, индикатори и цели.

Отделения финансов, човешки и времеви ресурс и друг ресурс по програмата е достатъчен, но недостатъчното ефективно изпълнение на ПО4 се дължи на това, че конкретните бенефициенти на ПО4 не разполагат с достатъчен административен и финансов капацитет, за да изпълняват безпроблемно проектите си. Всички институционални бенефициенти са второстепенни разпределители на средства, без Български институт за стандартизация (БИС), който е публично-правна организация и се самофинансира като такъв. На проведените дълбочинни интервюта и проведената фокус група с институционалните бенефициенти се коментираха трудностите по отношение изпълнението на проектите и като най-значителни предизвикателства за успешното изпълнение на проектите се изтъкнаха провеждането на процедурите по ЗОП и липса на свободни парични оборотни средства за осъществяване на разплащанията по проекта. Представители на всички бенефициенти изтъкват недостатъчния наличен финансов ресурс като сериозна пречка. Авансовите средства в размер на 20% са били крайно недостатъчни, а при междинните плащания са констатирани сериозни времеви забавяния, като към края на програмния период, тези закъснения са сведени до минимум. Провеждането на процедури по ЗОП са отнемали значително време като подготовка, предварителен контрол, обявяване, оценка до сключване на договор. Много негативно влияние оказва и честата промяна на Закона за обществени поръчки и необходимостта от преработване на документацията и повторното пускане за предварителен контрол. Липсата на достатъчно капацитет в институционалните бенефициенти дава негативно отражение върху изпълненото на проектите в началото на програмния период. Липсата на достатъчно обучения и ясни правила и ръководства са предпоставка за грешки и пропуски в управлението на проектите.

В стартиралите по-късно проекти на ДАМТН и АУЕР има по-малко пропуски и съответно нанесени финансови корекции, поради вече натрупания опит и установена практика в УО и наличие на ръководства за управление.

При своето стартиране през 2007 г., ОП РКБИ не е била обезпечена в достатъчна степен с необходимите вътрешни документи за успешното изпълнение на оперативната програма. От



2008 г. досега са разработени, одобрени и публикувани на електронната страница на ОП РКБИ множество документи целящи подобряване усвояемостта на средствата по оперативната програма, даващи повече информация и допълнителни указания към бенефициентите. При стартиране на оперативната програма, поради липса на достатъчно опитен и квалифициран експертен екип служители се допускат значително повече грешки в процеса на управление на средствата по ОП РКБИ. Наблюдава се известно забавяне при обявяване или необявяване на процедурите спрямо индикативните годишни работни програми. Забавяне, освен при съгласуването на насоките за кандидатстване между УО и МЗ, има и при оценката на проектните предложения и последващото сключване на договори. Критериите заложи в насоките за кандидатстване често са твърде трудни и ограничителни, с обемни и сложни документации и не рядко добри проекти предложения са били отхвърляне заради формални пропуски¹¹².

Като цяло УО разполага с достатъчно човешки ресурси за успешното управление на програмата във времето, но поради малко договорените средства в началото на периода, в края му се наблюдава свръх натовареност, поради обявените много схеми и договори с бенефициенти в процес на изпълнение.

Съгласно анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007–2013 и препоръки за програмен период 2014–2020 г. е спазено предложението за мобилизиране на целия наличен капацитет на УО, допълнително съкращаване на сроковете по извършване на плащанията, въз основа на детайлен преглед на процесите, които предшестват плащанията, идентифициране на потенциални пречки и рискове, водещи до забавяне и предприемането на съответните корективни действия. Взети са мерки за ускорено изпълнение на проектите от страна на бенефициентите, като процедурите се облекчават в максимална степен и се оказва съдействие на всеки етап от изпълнение на договорите. **Остава отворена препоръката, на основата на опита от изтеклия програмен период да се облекчат максимално процедурите по подаване искания за плащане и окончателно отчитане на проектите, за да се осигурят достатъчни темпове на усвояване.**

Необходимо е да се организират специфични обучения от УО на тези екипи, както по отношение на управление на проектите, финансирани по ОПИК 2014-2020 във връзка с новите изисквания и регламенти, така и обучения по ЗОП, за да се избегнат превантивно грешки и пропуски в процедурите и съответно финансови корекции.

На допълнителния въпрос относно **адекватно обосновани ли са предложените дейности, целеви групи, типове бенефициенти по отделните приоритетни оси с оглед постигане заложените цели и адекватна ли е приложената комбинация от различни финансови инструменти с оглед постигане целите на програмата, изводът, който може да се направи е, че предложените дейности, целеви групи, типове бенефициенти по отделните приоритетни оси са адекватни за постигане заложените цели. Ефектът от**

¹¹² АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013 и препоръки за следващия програмен период 2014-2020 г., стрл 144,



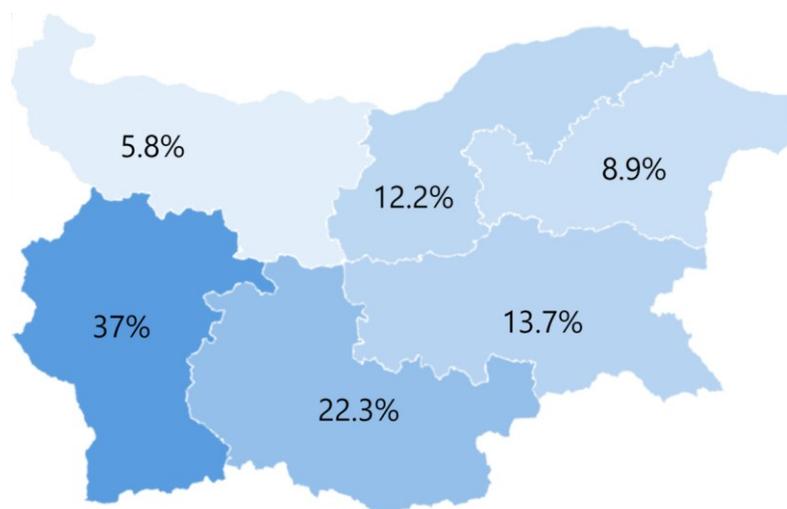
прилагането на т.нар. „learning by doing“ (учене чрез практика) подход е довел до постигане на резултати с обеми многократно над очакванията (всички индикатори на ПО1 са изпълнени средно с 363%). Също така конкретизираните критерии за избор на категории потенциални бенефициенти са подходящи и последователни спрямо заложените цели, приоритети, дейности на процедурите по ПО2, като в последните обявени процедури приоритетно се стимулират компании, които имат висока добавена стойност, капацитет и принос за развитието на икономиката като цяло.

Относно адекватността на финансовото разпределение на формите на подкрепа по категории интервенции, оценката е, че финансовия ресурс и неговата разпределение по категории интервенции е адекватно, но предвид усвояването на финансовия ресурс по проектите и научените уроци на база анализа на минал опит, може да се направи извода, че за повишаване на ефективността на усвояването на средствата по ПО4 от институционалните бенефициенти, бе било добре да се намали размерът на финансовите средства и големината на проектите.

Относно адекватността на разпределението на финансовите средства между отделните приоритети и процедури с оглед целите и приоритетите на националната икономика се констатира, че разпределението на средствата между приоритетните оси и по отделните процедури е комплексен и динамичен процес. Той се обуславя както от отчетените нужди и набелязаните цели за развитие на икономиката, спрямо заложения модел на растеж, така и от влиянието на промените във външни за програмата фактори. За да постигне адекватна алокация на финансовия ресурс, програмата трябва да се адаптира към резките флукутации в икономическата конюнктура през разглеждания период, но без да нарушава вътрешната кохерентност и съответствие спрямо заложената дългосрочна визия за развитие на икономиката.

От гледна точка на географското разпределение на средствата по програмата, не е неочаквано да се констатира превес на икономически най-активните райони. Въпреки че в ОП РКБИ не е заложен преференциален механизъм за отделните райони на планиране, по отношение на съществуващите вътрешни различия в икономиката е показателно да се обърне внимание на отчетените нива на активност по програмата.

Графика 4 Разпределение на средствата по райони на планиране NUTS2



Източник: ИСУН, собствени изчисления

От Графиката е видно, че двата най-активни района, а именно Югозападен (ЮЗРП) и Южен-централен (ЮЦРП), очаквано са усвоили най-голяма част от средствата по програмата, като общият им дял достига близо 60% от средствата. Това е резултат от междурегионалните различия на развитие в страната, отчетени преди началото на програмния период. Също така, по-добрите резултати на ЮЗРП и ЮЦРП са показател за задълбочаващата се структурна разлика между отделни териториални единици и за незадоволително постигане на целите за балансирано устойчиво икономическо развитие в страната. За сметка на това едва 5,8% от средства достъпни чрез ОП РКБИ са усвоени от проекти в Северозападния район на планиране, което говори за ниската проектна активност в СЗРП и допълнително задълбочава разликите в динамиката на развитие на района спрямо останалата част от страната. Относително слабият дял на програмни средства усвоени в СИРП също буди притеснения относно регионалната динамика на развитие и проектната активност в този район с традиционно силен сектор в туристическите и транспортни услуги, образованието и химическата индустрия.

В заключение, без да се минимизират ефектите на турбулентностите в икономическата конюнктура през програмния период, е възможно да се отчете добре обосновано разпределение на средствата въз основа на направените през програмния период проучвания и анализи.

По отношение на наличните ресурси и кои от тях, финансови, човешки, времеви или други са оказали най-проблемни от гл. т. на наличност, качество при изпълнението на програмата, се констатира, че концентрацията на дейности от различни етапи на проектния цикъл в един и същи времеви период е един от факторите с най-рисково влияние върху изпълнението на програмата. Недостатъчното съобразяване между разполагаемо време и дейности в управлението може да създаде административни бариери както за УО, така и за бенефициентите, пред успешното изпълнение на програмата/проектите. Синхронизацията между дейности/фази на проектния цикъл се оптимизира, за да се спестят допълнителни



финансови, времеви и човешки ресурси в преодоляване на последващи трудности, които произтичат от едновременната реализация на различни по същество компоненти на програмата. От началото на програмния период до приключването на оценката, договарянето и изпълнението в рамките на последните процедури по ОП РКБИ в периода 2007-2015 г. са анализирани възникналите в процеса на работа проблеми и предизвикателства. В тази връзка са предприети редица мерки за облекчаване и оптимизиране на условията за кандидатстване и изпълнение по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и намаляване на административната тежест за кандидатите като публикуване за обществено обсъждане на проект на насоки за кандидатстване, признаване на консултантските услуги за изготвяне на проектните предложения като допустим разход, едновременно публикуване на оперативното ръководство за изпълнение на договорите за БФП заедно с насоките за кандидатстване, въвеждане на предварителен контрол, възможност за допълнително представяне на изискуемите документи в определен срок и др.

Може да се направи изводът, че предприетите мерки от УО на етап кандидатстване, оценка, договаряне и изпълнение на проектните предложения в периода на изпълнение на ОП РКБИ водят до намаляване на административната тежест както по отношение на кандидатите по програмата, така и до намаляване на броя на отхвърлените или неизпълнените проектни предложения на база на формални критерии.

ОВ 4 Доколко целесъобразни и обосновани са използваните инструменти за постигане на набеязаните цели и резултати?

За ПО1 и ПО2 могат да се обобщят следните групи използвани инструменти в управлението за постигане на съответните цели:

1. Отпускане на БФП в комбинация с инструменти за финансов инженеринг (срещу само единия или само другия инструмент)
2. Отпускане на БФП чрез авансови и междинни плащания (срещу БФП само на база възстановителни плащания)
3. Преобладаващи процедури с предварителен подбор, с избор на проекти, покриващи определени изисквания за качество и с определен срок за кандидатстване (срещу съответните алтернативи, описани по-долу)
4. Реалокация на средства (срещу фиксиран бюджет)

1. Отпускане на БФП в комбинация с инструменти за финансов инженеринг (срещу само единия или само другия инструмент)

Комбинацията от БФП и използваните инструменти за финансов инженеринг представлява ефективно решение за усвояване на публичен ресурс в подкрепа на иновативни проекти по програмата. Рискът, който носят тези проекти е преобладаващо висок, особено при схемите за стартиращи предприятия, и използването на финансовите инструменти е своеобразен филтър, който избира най-жизнеспособните идеи с най-управляемо ниво на риск. Освен



предимствата на повторното използване на средствата в дългосрочен план, финансовите инструменти помагат за мобилизирането на допълнителни публични или частни инвестиции за преодоляване на несъвършенствата на пазара.

По време на фокус групите бенефициенти посочиха, че като цяло **предпочитат БФП**, но поради силно бюрократичния процес на отпускане на подкрепата, често тя не може да бъде адекватен инструмент в тяхна полза, особено, когато става въпрос за производство на бързо оборотни стоки и услуги. В тези случаи предприятията залагат на финансовите инструменти.

2. Отпускане на БФП чрез авансови и междинни плащания (срещу БФП само на база възстановителни плащания)

При изпълнение на договорите за БФП и по двете Приоритетни оси, бенефициентите могат да се възползват от следните видове плащания – авансово, междинни, балансово/окончателно, както и да комбинират тези плащания.

При проведените фокус групи се констатира фактът, че междинните плащания се избягват от бенефициентите с проекти на по-малка стойност и с по-кратки срокове на изпълнение. Причината за това е че процедурата по прилагането на междинните плащания изисква голяма отчетност и документооборот, както и голям диапазон от време за верифицирането на направените разходи, което би било рисково за част от такъв тип проекти

За улесняване на процедурите за верификация на разходите и изплащане на средствата, заложи в проектите за БФП през 2013 г. УО на ОП РКБИ приема „План за действие за минимизиране на риска от загуба на средства по оперативните програми (ОП), съфинансирани със средства от Структурните и Кохезионния фондове (СКФ) на ЕС през периода 2007-2013 г. по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. Част от предвидени мерки се отнасят до плащанията и верифицирането на разходите, като съкращаване на сроковете и подпомагане бенефициентите при отчитане.

Така определени видовете плащания по проекти за предоставяне на БФП са релевантни и ефективни и допринасят за постигане на целите и резултатите. **Положителна е и практиката на УО да извършва периодични промени на процедурите по плащания и верифициране на разходите с цел улесняване на процеса и намаляване на административната тежест.** Въпрос на избор на самия бенефициент е дали ще се възползва от един тип плащане или ще избере конкретна комбинация в зависимост от стойността на проекта, времевия график и финансовата стабилност на компанията към момента на изпълнение.

3. Преобладаващи процедури с открита процедура, с конкурентен подбор и с определен срок за кандидатстване (срещу съответните алтернативи, посочени по-долу)

Съгласно ПМС № 121 от 31.05.2007 г., което търпи многократни изменения в рамките на 2007-2015 г., процедурите на подбор могат да бъдат:



- с оглед фазите на кандидатстване - открита процедура или процедура с предварителен подбор;
- с оглед начина на подбор на проектите - процедура на конкурентен подбор или процедура на подбор на проекти, покриващи определени изисквания за качество;
- с оглед сроковете за кандидатстване - процедура с определен срок за кандидатстване или без определен срок за кандидатстване.

В доклада дотук многократно се посочи, че управленските процеси на програмата постоянно са се оптимизирали в хода на реализация на програмата, включващи по-задълбочено изследване на потребности и пазарна среда, и по-интензивно привличане на целевите групи в програмирането на процедурите за кандидатстване.

Инструментът открита процедура, с конкурентен подбор и с определен срок за кандидатстване е административно най-икономичен и е най-подходящ за постигане на баланс между разполагаемо ограничено време и брой процедури за кандидатстване.

4. Реалокация на средства (срещу фиксиран бюджет)

Реалокацията е подход, чрез който се налага правилото “ресурси следват интереси”, а не интересите да се нагаждат към наличните ресурси. Извършвайки реалокация в 7 от 12 обявени схеми, УО прилага целесъобразно и обосновано гъвкаво управление на бюджета на ПО1. **Като препоръка за допълнително подобряване на връзката бюджет-цели в ПО1 е добре УО да реализира предложените в доклада на Световната банка¹¹³ инструменти, насочени към различните етапи на иновационната верига на стойността.** Релокацията на средства и увеличаването на бюджета по ПО2 и ПО3 е обосновано от големия интерес на бизнеса към двете оси способстват за изпълнение на целите и постигнатите резултати.

Относно доколко оптимално ли са използвани наличните финансови, човешки и времеви ресурси в хода на изпълнение на програмата, може да се направи извода, че финансовия ресурс е използван оптимално. Не е достатъчно оптимално разпределението на времевите ресурси и някои от процесите са с голям времеви лаг, като например оценка на проектни предложения. Обявяването на схеми за кандидатстване е небалансирано, което повлиява негативно върху оптималното използване на човешките ресурси и тяхното свърх натоварване на моменти. От друга страна, честата смяна на ръководството на УО води до непоследователност при взимане на решения по програмата. Всяка политическа смяна води и до промяна на лицата, свързани с ръководството на УО, а впоследствие и до други промени в организационната структура на административните звена, вкл. на ниво експерти и регионални офиси. Изводът, който може да се направи на база минал опит и извършените предишни оценки на програмата е, че отчетените пропуски от началото на ОП РКБИ се компенсират значително от извършените в последствие корективни действия, така че в края

¹¹³ Подкрепа за иновациите чрез Оперативна програма Конкурентноспособност 2007-2013. Преглед и възможности за подобряване на резултатите в периода 2014-2020 г., Световна банка (2012 г.)



на програмния период се преодоляват повечето трудности свързани с управлението на програмата. Предприета е целенасочена политика от страна на УО в посока опростяване на процедурите и намаляване на административната тежести и скъсяване на сроковете.

Относно качеството на предоставяната информация за изпълнението на програмата и полезността на тази информация за целевите групи и заинтересованите страни, може да бъде направен изводът, че се наблюдава много висока активност по отношение на медийното отразяване и популяризиране на програмата. Удовлетвореността на бенефициентите от организираните УО събития е висока, високо се оценява наличността на достатъчно информационни материали. Това дава своите видими резултати преди всичко в повишаване на запознатостта и доверието към ОП РКБИ преди всичко на широката общественост.

Високата ефективност на оперативните програми е свързана с прозрачността и информираността на всички заинтересовани страни и обществеността като цяло. Тази констатация важи с пълна сила и по отношение на ОП РКБИ. За нуждите на програмата е изработен Комуникационен план, който си поставя за цел да “повлияе върху прозрачността на процеса на управление на средствата от ЕС и да допринесе за изграждането и поддържането на доверието в държавните институции от страна на широката общественост и преоткриването им като надежден партньор на икономическите субекти в България”. Извършвани са годишни оценки на изпълнението на КП на ОП РКБИ¹¹⁴ през годините. В тях подробно са анализирани дейностите по информация и публичност. От проведените анкетни проучвания с бенефициенти, потенциални бенефициенти и служители, потвърдено от представители във фокус групите, публичността и прозрачността в управлението на ОП РКБИ се е повишила чувствително в края на периода. Същото се потвърждава и от напредъка на индикаторите на КП¹¹⁵ на ОП РКБИ.

Относно това, къде е основният акцент на административната тежест (подготовка, оценка или при изпълнение на проекти), се констатира от проведените анкетно проучване, фокус групи и интервюта, че от перспективата на бенефициента, основната административна тежест на ПО1 е концентрирана в етап кандидатстване. Например, на въпроса *Моля, посочете какви трудности срещнахте при кандидатстване* от анкетното проучване по ПО1, мнозинството от респонденти (51%) посочват “голям обем основна или придружаваща документация за кандидатстване”, следвана от “искане на информация за проекта, която се набавя от трети страни, което поставя в риск спазването на сроковете за кандидатстване” (25%).

В резултат от извършваща се периодична оценка на трудностите и напредъка в изпълнението на програмата, УО облекчава редица тежести на етап кандидатстване в посока отлагане представянето на изискуемите документи на етап изпълнение. Мерките, които УО

¹¹⁴ Оценителни доклади за изпълнението на КП по години от ЕСТАТ ООД.

¹¹⁵ таблица 30 Напредък по индикаторите на КП на ОП РКБИ от оценителен доклад за изпълнение на КП на ОП РКБИ за 2014 г., стр.76



предприема за подобряване на своята политика и действия в посока действително облекчаване на административната тежест на ниво кандидатстване за документи, които не са нормативно изискуеми са следните (списъкът не е изчерпателен):

- Започва да публикува за публично обсъждане проекти на Насоки за кандидатстване и пакет документи по предстоящите за обявяване процедури;
- Признава консултантските услуги за изготвяне на проектните предложения като допустима дейност и съответно допустим разход по обявените процедури за предоставяне на БФП след приемане на промените в ПМС № 236 от 2007 г.;
- Въвежда възможност за предварителна проверка за окомплектованост на проектното предложение. При подаване на проектното предложение на ръка лицето-приносител има възможност по своя преценка да заяви извършване на проверка за наличието на изискуемите документи, която не включва проверка на тяхното съдържание;
- Връща възможността за допълнително представяне на изискуемите документи в срок до 7 календарни дни - в случай че кандидатът не е представил някой от изискуемите документи или ги е представил, но не са в изискуемата форма, същите могат да бъдат изискани допълнително от Оценителната комисия и представени еднократно от кандидата в този срок;
- Разрешава извършването на проверка на декларираните от кандидата обстоятелства по служебен път, когато кандидатът е регистриран по Закона за търговския регистър и необходимите данни са вписани в Търговския регистър към датата на кандидатстване;
- Приема опростени образци на Декларацията за определяне на категорията на МСП (обстоятелства по чл. 3 и чл. 4 от ЗМСП) и на Декларацията за държавни помощи

Предприети са мерки за ограничаване на проблемни области като бавни процедури за кандидатстване и отчитане на проектите, различни интерпретации на изискванията, продължителен процес на оценка на проектите, чести промени на нормативните документи и на изискванията (включително в хода на кандидатстване/изпълнение на проектите), прекомерният контрол и фокусът върху превенцията от риска за злоупотреба, субективният фактор и разнопосочни интерпретации при решаване на сходни казуси от различните представители и нива на администрацията, излишен формализъм, изискване на ненужно голям обем документи на хартиен носител, изискване на документи, които са публикувани в публични регистри или вече представяна информация, дълги срокове на верификация на плащания, изискване на излишни документи и др.¹¹⁶ Облекчения се наблюдава и при процедурите за избор на изпълнители – като времетраене, контрол и субективизъм при предварителен или последващ контрол и др.

Предприети са мерки и положителни изменения в посока редуциране административната тежест. Редуцирането на административната тежест при кандидатстване по ОП РКБИ се извършва основно на две нива: национално (УО е

¹¹⁶ Анализ на изпълнението на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007– 2013 и препоръки за следващия програмен период 2014-2020 г.



изпълнител на нормативни разпоредби) и институционално (УО е инициатор и изпълнител на административни мерки). На институционално ниво (извършване на оперативни промени от компетентността на УО, за редуциране на административната тежест) перманентно са се разработвали, приемали и прилагали промени в полза на бенефициентите и програмата, като цяло.

На национално ниво, в периода 2007-2013 г., са извършени поредица от промени на основния нормативен акт - **Постановление № 121 на МС от 31.05.2007 г.**, който определя реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз. Промените, които засягат административната тежест са свързани с въвеждане на минимален срок за набиране на проектни предложения от 60 дни след обявяване на процедура с един краен срок за кандидатстване; прилагане на изискванията за кандидатстване единствено към лицата, които са овластени да представляват кандидата; определяне на условията и реда за изменение на насоките за кандидатстване след тяхното публикуване, уточнени са процедурни правила по провеждането на процедурите по подаване на проектни предложения, оценяване и уведомяване на кандидатите и др.

Честите промени в постановленията засягащи управлението на евро фондовете имат за цел по-скоро да решат конкретни проблеми, възникнали пред структурите, управляващи средства от ЕС, а не толкова да дадат някакво цялостно разрешение, особено за ключови етапи от процеса на усвояване на тези средства. Но въпреки празнотите и противоречията в нормативната база през годините, постепенно се предприемат мерки в посока гарантиране на прозрачност и намаляване на административна тежест, увеличава се бързината в отделните процеси, те се оптимизират и стават по-резултатни.

През програмен период 2014-2020 г., с приемането на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., както и стартирането на ИСУН 2020 г. е адресирано намаляването на административната тежест с въвеждането на електронното подаване на проектни предложения и електронното отчитане. Предприети са редица допълнителни мерки като въвеждане на опростени разходи и ясна комуникационна стратегия. Въпреки всичко, с новите правила на регламентите уреждащи управлението на ЕСИФ програмен период 2014-2020 г. несъмнено ще възникнат нови казуси и предизвикателства.

Препоръчително е провеждане на регулярни срещи с представители на останалите хоризонтални структури, за да се уеднаквяват практики и ранно известяване при откриване на системни грешки. Това ще даде възможност да се уеднакви подхода на УО, СО и ОО и съответно ще доведе до намаляване на финансовите корекции.



ОВ 5 Доколко целесъобразни и обосновани са извършваните промени/ преразпределение на ресурсите между мерките по програмата в процеса на изпълнение от гледна точка постигане на заложените резултати, индикатори и цели,

Може да се направи извода на база на извършените релокации на средства и финансовото изпълнение на приоритетните оси, както и реализираните ползи от страна на бизнеса в резултат от изпълнение проекти, може да се заключи, че същите са целесъобразни и обосновани и допринасят за постигане на набелязаните цели и резултати.

С изменението на програмата, одобрено с Решение № С(2012) 5768 от 10.08.2012 г. много от първоначално заложените индикатори на програмата са заменени, а постигнатите стойности на ново заложените индикатори многократно надвишават първоначално определените целеви стойности. Целевите стойности на новите индикатори са по-ниски, тъй като новите индикатори са формулирани въз основа на вече налична информационна база за тяхното последващо изпълнение и отчитане, но техните очаквани стойности са подценени с оглед избягване на риск от непостигането им в края на програмния период. **Намаляването на броя на индикаторите позволява по-добро фокусиране при измерване на резултатите на приоритетната ос и обобщеният извод е, че изменението на програмата е в посока намаляване на броя на индикаторите и техните стойности, което е положителна инициатива и спомага за по-добро и успешно постигане на планираните резултати.**

Относно реалистичността на целевите стойности на индикаторите, те биха могли да бъдат по-реалистични след претърпяната промяна във втората половина на програмния период, но слабия старт и колеблив напредък на програмата. Видно от данните, налице е преизпълнение на повечето целеви стойности на индикаторите, което говори от една страна за занижена преценка за потенциала на бенефициентите на етап програмиране, а от друга – за все по-ясната представа от страна на бенефициентите в хода на изпълнение на програмата за възможностите, които представя БФП, и желанието им да се възползват от тях. От друга страна – налице е и неизпълнение на част от индикаторите и частично изпълнение на един от тях, което не би могло да се определи като нереалистичен подход при определянето на целевите стойности, тъй като у потенциалните бенефициенти са идентифицирани потребности, за които са предвидени мерки за удовлетворяване в рамките на оперативната програма и по-специално в ПО2.

Може да се направи изводът, че целевите стойности на новозаложените индикатори са определени по-скоро с оглед избягване на риск от непостигането им в края на програмния период.

Не навсякъде целевите стойности на индикаторите за резултат отразяват ли очакваните ефекти от дейностите.

Очакваните ефекти от изпълнени дейности могат да се видят единствено в проектните предложения на бенефициентите, тъй като УО не е дефинирал предварително целеви



ефекти, а само крайни стойности на количествени индикатори, които не могат да измерят напредъка по постигане на съответствие между дейности и цели (основната мерна единица е брой проекти). На практика, очакваните ефекти от дейностите са проектирани като критерии за техническа и финансова оценка (напр. увеличаване на производствения капацитет и приходите от продажби, подобряване на пазарните позиции на предприятието, постигане на оптимална себестойност на продукцията, очаквана възвращаемост на инвестициите), където самите кандидати посочват обемите на очакваните промени, а оценителите преценяват тяхната реалистичност. Проектната документация по отделните процедури за безвъзмездна финансова помощ и по-конкретно Насоките за кандидатстване не предвиждат предварително ясно дефинирани целеви ефекти от реализацията на проектите и на процедурите, а определят единствено количествени стойности, които реално не биха могли да измерят и оценят ефекта от изпълнените дейности. Може да се направи **извода, че целевите стойности на индикаторите за резултат не отразяват в пълна степен очакваните ефекти от дейностите по финансираните проекти. Препоръчително е в схемите за БФП да бъдат обвързани с изпълнението на конкретни индикатори, които да са ясни още в насоките за кандидатстване.** Препоръката е изпълнена при изпълнението на ОПИК 2014-2020 г.

ОВ 6 Възможно ли е било същите резултати да бъдат постигнати по по-ефикасен начин от гледна точка на вложените ресурси?

Повече от половината от общия бюджет на програмата в началото на програмния период е предвиден за изпълнението на ПО2, следвана от ПО1 и ПО3, които имат сравнително еднаква тежест. След изменението е отдадено по-сериозно значение на ПО3 - от 17% размерът на средствата за тази приоритетна ос е увеличен на 30%, с което вече значително изпреварва ПО1. Промяната става за сметка на сравнително близки приноси от трите приоритетни оси, които губят съответно по 3%, 5,5% и 4% от дела си в общия бюджет. Въпреки това, в сравнение с първоначалните разпределения за всяка приоритетна ос сумите в абсолютна стойност представляват сериозен дял от тези разпределения. И докато бюджетите на приоритетни ПО1 и ПО2 намаляват съответно с по 10% и 15%, то ПО4 губи близо 60% от първоначалния си бюджет. Това намаление е обяснимо, предвид сравнително късното сключване на договорите за безвъзмездна финансова помощ по тази приоритетна ос и проблемите, които срещат конкретните бенефициенти с изпълнението им. Обобщена оценка на ефикасността на изпълнение на Приоритетни оси 1, 2 и 4 по ОП РКБИ би могла да се направи през представените по-долу в таблицата показатели. Изнесените данни позволяват да се изчисли количествена оценка за ефикасност на вложените публични ресурси чрез проследяване на съотношение между постигнати резултати.

Таблица 30 Оценка на ефикасността на ПО 1, ПО2 и ПО 4 по ОП РКБИ



	Договорени средства (одобрили проекти)	Изплатени средства (към 30.11.2016)	Брой одобрени ДБФП	Брой изпълнени ДБФП (към 30.11.2016)
	I	II	III	IV
Процедура	в лева	в лева	брой	брой
BG161PO003-1.1.01	15 152 616,74	8 889 222,48	52	39
BG161PO003-1.1.02	22 524 764,39	6 023 574,64	10	2
BG161PO003-1.1.03	23 924 978,91	18 999 802,90	32	27
BG161PO003-1.1.04	81 557 156,22	57 393 685,11	60	46
BG161PO003-1.1.05	48 262 840,20	36 702 095,57	151	131
BG161PO003-1.1.06	24 055 580,24	16 693 376,76	78	64
BG161PO003-1.1.07	224 775 290,48	206 410 986,79	224	210
OB 1.1	440 253 227,18	351 112 744,25	607	519
BG161PO003-1.2.01 *	0,00	0,00	0	0
BG161PO003-1.2.02	5 272 531,21	3 228 993,39	21	16
BG161PO003-1.2.03	7 675 046,60	7 203 141,16	4	4
BG161PO003-1.2.04	54 267 616,57	45 991 234,80	33	33
BG161PO003-1.2.05	92 725 879,77	53 274 020,15	1	1
OB 1.2	159 941 074,15	109 697 389,50	59	54
ПО1	600 194 301,33	460 810 133,75	666	573
BG161PO003-2.1.01	47 942 386,55	11 963 535,85	125	46
BG161PO003-2.1.02	8 164 036,27	4 379 336,95	179	129
BG161PO003-2.1.03	5 865 189,16	2 571 227,14	181	114
BG161PO003-2.1.04	97 401 930,60	51 526 913,96	172	112
BG161PO003-2.1.05	97 140 549,83	64 162 478,22	42	33
BG161PO003-2.1.06	97 394 457,38	68 882 709,10	195	148
BG161PO003-2.1.07	61 611 713,49	46 629 667,51	22	19
BG161PO003-2.1.08	17 893 552,48	13 243 911,61	224	182
BG161PO003-2.1.10	4 990 383,31	3 284 434,46	22	16
BG161PO003-2.1.11	98 796 380,20	79 197 589,74	121	100



BG161PO003-2.1.12	48 417 949,12	42 158 873,87	240	222
BG161PO003-2.1.13	229 317 672,96	199 040 847,76	321	290
ОВ 2.1	814 936 201,35	587 041 526,17	1 844	1 411
BG161PO003-2.2.01	14 042 080,02	9 152 181,03	17	12
ОВ 2.2	14 042 080,02	9 152 181,03	17	12
BG161PO003-2.3.01	77 141 826,10	65 885 065,13	30	28
BG161PO003-2.3.02	286 539 838,17	264 520 276,61	456	437
BG161PO003-2.3.03	91 893 567,26	3 469 455,95	1	1
ОВ 2.3	455 575 231,53	333 874 797,69	487	466
BG161PO003-2.4.01	9 642 180,22	7 137 368,69	36	31
BG161PO003-2.4.02	29 408 637,62	18 980 252,59	69	62
ОВ 2.4	39 050 817,84	26 117 621,28	105	93
ПО 2	1 323 604 330,74	956 186 126,17	2 453	1 982
BG161PO003-4.1.01	15 352 494,32	11 021 167,12		
<i>БАИ</i>	<i>15 352 494,32</i>	<i>11 021 167,12</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
ОВ 4.1	15 352 494,32	11 021 167,12	1	1
BG161PO003-4.2.02	27 396 493,00	23 093 778,15		
<i>ИАНМПС</i>	<i>27 396 493,00</i>	<i>23 093 778,15</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
ОВ 4.2	27 396 493,00	23 093 778,15	1	1
BG161PO003-4.3.01	12 718 460,00	8 997 364,30		
<i>БИМ</i>	<i>12 718 460,00</i>	<i>8 997 364,30</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
BG161PO003-4.3.02	12 280 173,26	8 689 284,40	3	3
<i>БИС</i>	<i>4 244 441,88</i>	<i>3 224 922,66</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>ИА БСА</i>	<i>2 170 190,00</i>	<i>1 066 596,34</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>ДАМТН</i>	<i>5 865 541,38</i>	<i>4 397 765,40</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
BG161PO003-4.3.03	5 375 992,40	4 232 829,74	1	1
<i>АУЕР</i>	<i>5 375 992,40</i>	<i>4 232 829,74</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
ОВ 4.3	24 998 633,26	17 686 648,70	5	5
ПО4	73 123 612,98	56 034 423,71	7	7
ОП РКБИ (ПО1, ПО2, и ПО4)	1 996 922 245,05	1 473 030 683,63	3 126	2 562



Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Данните от таблицата показват, че 82% от изпълнени проекти спрямо одобрените (колона IV/III) са постигнати със 74% вложен ресурс към 30.11.2016 г. (колона II/I). Следователно, ефикасността на изпълнение на ПО1, ПО2 и ПО4 е постигната с коефициенти 8%. , защото вложеният ресурс е по-малък от постигнатия резултат.

А – обем на постигнат резултат (брой изпълнени проекти спрямо брой одобрени проекти) – (82%), Б – размер на вложени средства в проценти (74%), С е коефициенти на ефикасност

$C=A \geq B$ В този случай, тъй като вложените ресурси (74%) са по-малко от обема постигнат резултат (82%) е постигната ефикасност.

Поради факта, че в различните интервенции по програмата не са заложили изисквания за събиране на данни, чрез които да се измерва ефикасността на вложения ресурс, не може да бъде направена по-задълбочена оценка в тази връзка. Такива могат да бъдат например увеличен производствен капацитет/размер на вложените ресурси, новопридобит пазарен дял/размер на вложените ресурси, ръст на продажбите/размер на вложените ресурси и т.н.

Вложените ресурси по ПО1 и ПО2 оправдават направените инвестиции, правомерни са същите резултати не могат да бъдат постигнати по по-ефикасен начин от гледна точка на вложените ресурси. Това създава хипотеза за влошаване качеството на постигнатия резултат.

Въз основа на финансовия ресурс, разпределен по отделните финансови инструменти, е изчислен следният ефект на лоста по ПО3:

Таблица 31 Ефект на лоста по финансови инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013

Финансов инструмент	Общ размер на средствата от ОПРКБИ (млн. евро)	Общ размер на финансирането на МСП (с допълнително финансиране) (млн. евро)	Ефект на лоста
JER 009/1 – Фонд за рисков капитал (Risk Capital Fund)	14.3	20.4	1.43
JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee)	72.2	361	5.00



<i>JER 009/5 – Фонд за начално финансиране (Entrepreneurship Acceleration and Seed Financing Instrument)</i>	21	21.2	1.01
<i>JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)</i>	206.5	483.4	2.34
<i>JER 009/7 – Фонд за съфинансиране (Co-Investment Instrument)</i>	21	60	2.86
Общо	335	946	2.82

Източник: Годишни доклади за изпълнението на инициативата JEREMIE

На база на договорените средства и броя на отпуснатите е кредити е изчислена средната стойност на финансирането в рамките на отделните финансови инструменти по JEREMIE. Резултатите са представени по-долу:

Таблица 32 Средна стойност на финансирането по финансови инструменти в рамките на инициативата JEREMIE 2007-2013

Финансов инструмент	Брой отпуснати кредити	Договорени средства (млн. евро)	Среден размер на отпуснатите кредити (млн. евро)
<i>JER 009/1 – Фонд за рисков капитал (Risk Capital Fund)</i>	15	15.1	1.01
<i>JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (First Loss Portfolio Guarantee)</i>	5225	353.7	0.07
<i>JER 009/5 – Фонд за начално финансиране (Entrepreneurship Acceleration and Seed Financing Instrument)</i>	180	19.2	0.11



Финансов инструмент	Брой отпуснати кредити	Договорени средства (млн. евро)	Среден размер на отпуснатите кредити (млн. евро)
JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска (Portfolio Risk Sharing Loan)	4058	488.1	0.12
JER 009/7 – Фонд за съфинансиране (Co-Investment Instrument)	15	25.8	1.72

Източник: Годишни доклади за изпълнението на инициативата JEREMIE

От общия наличен бюджет по ПОЗ в размер на 350 млн. евро алокираните средства за финансови инструменти са 335 млн. евро, 1 млн. евро е за а подкрепа за създаване или разширяване на съществуващи мрежи от бизнес ангели в България, а остатъкът от 14 млн. евро са за такси за управление на Холдинговия фонд.

Средният ефект на лоста, постигнат в рамките на ОСЗ е 2,82х. Предвид това, че инициативата JEREMIE се прилага за първи път в страната, постигнатият ефект на лоста може да се оцени като много добър.

Най-голям брой кредити са отпуснати в рамките на JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми и JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска, като тяхната средна стойност е ~0,1 млн. евро, което означава, че същите са ползвани предимно за оборотни средства, които нямат пряка добавена стойност за българската икономика.

Изводът, който може да се направи от горните констатации е, че изпълнението на програмата е ефикасно и нейното изпълнение и постигнати резултати може да се оцени като много добро и спрямо вложените ресурси.

Ефективността на организационната структура и управленска система за изпълнение на оперативната програма е добра. За увеличаване на ефективността на програмата в края на периода са предприети мерки за осигуряване на максимално бързи темпове на оценка на процедурите, подпомагане на бенефициентите и улесняване на процеса на подготовка, изпълнение и отчитане на проектите; регулярни срещи с публичните бенефициенти за решаване на проблемите при изпълнение на проектите и подпомагане на бенефициентите при отчетните документи с цел ускоряване процеса на верификация, съкращаване на сроковете за разплащане по договорите за БФП и оптимизиране на вътрешните процедури за разглеждане на исканията за плащане и мониторинг на изпълнението, ускоряване на верификацията на проектите. В резултат на прилагането на планираните мерки са



постигнати съществени положителни резултати, сред които на първо място следва да се отбележи, че ОП РКБИ е постигнала високо усвояване на финансови средства. В проведените фокус групи, бенефициентите също определят системата за управление и контрол на ОП РКБИ като ефективна. Предвид липсата на опит в структурирането и управлението на финансови инструменти към момента на стартиране на инициативата JEREMIE в България, може да се направи изводът, че инициативата JEREMIE е била обезпечена с необходимата организационна структура и управленска система, които да осигурят ефективното и ефикасно изпълнение на ПО 3.

Изводът, който може да се направи от горните констатации е, че е налице положителна промяна в посока повишаване на организационната структура и управленска система за изпълнение на оперативната програма. Необходимо е предприемане на продължаващи и допълнителни мерки за поддържане на капацитета. Препоръчително е да изготви ръководство за управление на бюджетни линии и проекти по ПО5, да се предприемат мерки за равномерно натоварване на всички служители в отделите, подобряване на професионалната квалификация на персонала, подобряване на работната среда, увеличаване на финансовата мотивация.

Допълнително са оценени индикаторите на ниво програма и приоритетна ос, къде има най-добро и най-слабо изпълнение.

В системата от индикатори за изпълнението на ПО1 отсъстват такива, при които се отчита слабо изпълнение, тъй като всички показатели регистрират преизпълнение.

Най-добро изпълнение и дори преизпълнение на предварително заложените ключовите индикатори на ниво Оперативна програма, които се отнасят до Приоритетна ос 2, се наблюдава по три от четирите ключови индикатора - *„Създадени инвестиции“*, преизпълнение на индикатора с 112,15 %, *„Брой проекти за подобряване на ИКТ в предприятията“* преизпълнение с 1 212.12 % и *„Брой проекти за възобновяеми енергийни източници“* с преизпълнението е в размер на 297.5 %.

На ниво програма, единствено по ключов индикатор *„Брой проекти в подкрепа на бизнеса, предприемачеството и новите технологии“* заложената цел е 2219, а постигнатият резултат е 2039, което представлява неизпълнение на заложената цел само с 8.83 %.

На ниво приоритетна ос, при индикатора *„Брой подкрепени регионални бизнес инкубатори създадени/обновени“* наблюдаваме частично изпълнение на поставената цел (25-27), като постигнатият резултат е 12. Причините за неизпълнението могат да се открият в по-сложната организационна структура, която предвижда участието на няколко страни и в неизпълнението на изискванията за допустимост на кандидатите на етап кандидатстване.

Останалите три индикатора по Приоритетна ос 2 не са изпълнени. Два от тези показатели се отнасят за *„Километри изградена/рехабилитирана газова връзка със съответното оборудване“* (с поставена цел 50) и за *„Брой закупени и инсталирани компресорни станции“* (с поставена цел 1). Това е логично предвид факта, че проектът за изграждане на



газовата връзка България-Сърбия по време на Програмен период 2007-2013 претърпява промяна и се разделя на две фази, като реалното изграждане на газовата връзка (Фаза 2) се предвижда да се осъществи в рамките на настоящата Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020.

Другият индикатор *„Брой въведени ко-генерационни инсталации в подкрепените предприятия“* (с поставена цел 33) също не е постигнат. Причините за неизпълнението могат да се открият в не особената рентабилност на ко-генерационните инсталации за микро, малки и средни предприятия (МСП). Инвестицията в тях е значително висока и ако МСП няма възможност да оползотвори и електрическата, и топлинната енергия от инсталациите, то тогава инвестицията губи привлекателността си за МСП.

По ПО4 най-голямо изпълнение има на индикатор *„Брой на хората, които използват интернет страницата на ИАНМСП“*, като увеличението е с 8886,7%. Най-голямо неизпълнение има индикатор брой промоционални събития за насърчаване оценка на съответствието, сертифицирането и качеството на продуктите – неизпълнение с 47.88% или 34 броя по-малко събития, в сравнение с планираните.

Изводът, който може да се направи от горните констатации е, че на ниво програма и приоритетна ос се наблюдава добро изпълнение, като повечето от индикаторите са преизпълнени.

Алтернативни подходи, които биха могли да се идентифицират за постигане на по-добро изпълнение или редуциране на фактори, които намаляват ефективността на програмата са следните:

Преизпълнение на индикаторите на програмата показва, че приложеният подход на УО в управлението (постоянна оценка на процесите и извършване на корективни действия, където и когато е необходимо) е ефективен и не се нуждае от алтернативи. Но тук е необходимо да се отбележи, че индикаторите измерват предимно количествените параметри на резултатите, и не дават информация за това дали има, и ако да, какъв е приносът на тези резултати в корекцията на слабите страни на икономиката в страната, обобщени в SWOT анализа на програмата.

Алтернативен подход на УО, който би могъл да приложи с цел повишаване ефективността на програмата е реализацията на член 34, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 в обхвата на програмата. Разпоредбата позволява кръстосано финансиране на до 10 % на подкрепата от Общността между фондове, като най-често това са ЕФРР и ЕСФ. На практика, в контекста на ОП РКБИ, това означава да се допускат обучения в рамките на изпълняваните проекти. Например, слабият административен капацитет на МСП за работа със структурни фондове би могъл да се преодолее чрез определяне като допустим разход обученията за работа по проекти, финансирани със средства от ЕС, в рамките на подкрепените проекти. Погледнато в по-задълбочен план, тази препоръка е част от по-обща препоръка, насочена към заменянето на по-консервативния подход на управление на програмата с по-отворен и



гъвкав. Това до известна степен е преодоляно чрез включването сред допустимите разходи на разходите за изготвяне на проектно предложение.

Като цяло, влиянието на останалите оперативни вътрешни фактори (текучество на персонал в УО, забавени оценки, плащания, проверки) върху ефективността на програмата е успешно минимизирано макар и в края на програмния период, благодарение на регулярните корективни мерки, които УО въвежда, за да оптимизира проектния цикъл на програмата.

Като генерален извод от настоящия анализ се налага мнението, че като цяло обявените процедури отговарят на нуждите на бенефициентите и допринасят за постигане на ефективността на Програмата. Като най-обща препоръка може да се изведе тази за продължаване на успешните процедури през програмен период 2014-2020 г., като се използва натрупаният опит и се редуцират негативните фактори.

Степента на ефикасност на изпълнение на процедурите по петте ПО на ОП РКБИ е посочена в таблицата по-долу:

В таблицата по-долу са представени процентните съотношения на изплатени и договорени средства и на брой изпълнени и сключени договори за БФП. Коефициентът или степента на ефикасност е изчислен по следния начин.

А – обем на постигнат резултат (брой изпълнени проекти спрямо брой одобрени проекти) – (82%), Б – размер на вложени средства в проценти (74%), С е коефициенти на ефикасност

$$C=A \geq B$$

Таблица 33 ефикасност на изпълнение на процедурите по петте ПО на ОП РКБИ

Процедури	обем постигнат резултат в %	размер на вложени средства в %	коефициент или степена на ефективност
	А	Б	С
Процедура	%	%	
BG161PO003-1.1.01	75	59	16
BG161PO003-1.1.02	20	27	-7
BG161PO003-1.1.03	84	79	5
BG161PO003-1.1.04	77	70	6
BG161PO003-1.1.05	87	76	11
BG161PO003-1.1.06	82	69	13
BG161PO003-1.1.07	94	92	2



ОВ 1.1	86	80	6
BG161PO003-1.2.01 *	0	0	0
BG161PO003-1.2.02	76	61	15
BG161PO003-1.2.03	100	94	6
BG161PO003-1.2.04	100	85	15
BG161PO003-1.2.05	100	57	43
ОВ 1.2	92	69	23
ПО1	86	77	9
BG161PO003-2.1.01	37	25	12
BG161PO003-2.1.02	72	54	18
BG161PO003-2.1.03	63	44	19
BG161PO003-2.1.04	65	53	12
BG161PO003-2.1.05	79	66	13
BG161PO003-2.1.06	76	71	5
BG161PO003-2.1.07	86	76	11
BG161PO003-2.1.08	81	74	7
BG161PO003-2.1.10	73	66	7
BG161PO003-2.1.11	83	80	2
BG161PO003-2.1.12	93	87	5
BG161PO003-2.1.13	90	87	4
ОВ 2.1	77	72	4
BG161PO003-2.2.01	71	65	5
ОВ 2.2	71	65	5
BG161PO003-2.3.01	93	85	8
BG161PO003-2.3.02	96	92	4
BG161PO003-2.3.03	100	4	96
ОВ 2.3	96	73	22
BG161PO003-2.4.01	86	74	12
BG161PO003-2.4.02	90	65	25
ОВ 2.4	89	67	22



ПО 2	81	72	9
ОП РКБИ (ПО1, ПО2)	82	74	8

Както е видно от таблицата по-горе процедурите по ПО1 и ПО2 са ефикасни и с вложените ресурси са постигнати добри резултати. Единствено процедура BG161PO003-1.1.02 „Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги” има отрицателна ефикасност.

По ПО2 най-ефикасни са процедурите за технологична модернизация и енергийна ефективност.

По данни¹¹⁷ на ЕИФ, към 30.06.2016 г. са осъществени 9 493 индивидуални финансираня на МСП чрез кредити или дялови инвестиции на стойност 887,3 млн. евро (в т.ч. и частното финансиране), което представлява над 100% от общия размер на средствата (ОП РКБИ и частно финансиране). Към края на отчетния период е постигнат 2,62x ливъридж на вложения публичен ресурс по линия на ОП РКБИ. В допълнение, в резултат от проведените дълбочинни интервюта, също може да се направи констатацията, че постигнатия ливъридж на вложения публичен ресурс по линия на ОП РКБИ е на нива, отговарящи на постигнатите резултати в други европейски страни, прилагащи инициативата JEREMIE. На база на постигнатия ефект на лоста, степента на ефикасност на изпълнение на ПО 3 може да се оцени на висока.

Като цяло ефикасността на изпълнение на ПО4 е много добра. На дълбочинните интервюта с ръководни служители в УО е коментирана логиката на интервенции на приоритетните оси. Може би логиката на интервенциите щеше да е по-добра, ако ПО4 не беше само за институционални бенефициенти. Изпълнението на проектите по ПО4 е насочено повече към повишаване на техния административен капацитет, което косвено се отразява на постигането на целите на оста. Бюджетът на проектите е твърде голям и надхвърля годишните бюджети на агенциите. Освен, че изпитват трудности с оперативното финансиране на проектите, административният капацитет за управление на такива големи проекти е недостатъчен, поради което се забавя изпълнението им и се допускат повече грешки и пропуски.

Тъй като коефициента на ефективност на ПО1 и ПО2 е изчислен на база обем на постигнат резултат (брой изпълнени проекти спрямо брой одобрени проекти) и дали е по-голям от размера на вложените, той е неприложим за ПО4, тъй като броят на проектите и размерът на финансирането е известно предварително. При ПО4 ефективността се изчислява на база финансови средства определени за постигане на резултатите и реално изразходване на финансови средства за постигане на резултатите. Резултатите по ПО4 са постигнати с около 20 % по-малко вложени финансови ресурси от договорените. Индикаторите брой

¹¹⁷ Окончателен доклад от изпълнението на ОП РКБИ, версия декември 2012 г.



промоционални събития и брой нови или подобрени услуги за бизнеса не са постигнати в достатъчна степен, но въпреки това, като се вземат предвид трудното стартиране и изпълнение на приоритетната ос, постигнатите резултати са добри.

От направените констатации, може да се направи извода, че изпълнението на процедурите и приоритетните оси на програмата е ефикасно, с по-малко вложен финансов ресурс са постигнати индикаторите на приоритетните оси и програмата.

На въпроса, съществуват ли други интервенции, които биха довели до по-добри резултати от изпълнението на проектите е направена констатацията, че отговарят на нуждите на бенефициентите и допринасят пряко за постигане на целите на ОП РКБИ. Още на етап програмиране са конкретизирани потребностите и са изведени ползите от прилагането на интервенциите. За да се използва максимално натрупаният опит и се редуцират негативните фактори, е необходимо да се извършва задължителен предварителен анализ при програмирането на отделните процедури, съобразен с 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. Необходимо е да се вземат под внимание различията в развитието на икономическите отношения в отделните райони на планиране и различните сектори на икономически дейности при формулиране на изискванията в процедурите по ОП.

Като пример за алтернативна интервенция, която би довела до по-добри резултати от изпълнението на проектите, можем да разгледаме създаването на възможност за кандидатстване с т. нар. „интегрирани проекти”. Това би позволило една компания да кандидатства само с един проект, който да обединява дейности или да предвижда комбинация от допустими дейности по различни процедури за БФП, дори по различни Приоритетни оси. Например производствено предприятие, което комбинира дейности по внедряване на иновативни процеси/продукти заедно с инвестиции в ново технологично оборудване и сертифициране по международно признат стандарт.

Управлението на програмата е организирано ефикасно.

Като общи наблюдения се налагат тези, че индикаторите са залагани твърде амбициозно (надценяване или подценяване при определяне на целевите стойности).

Системата на индикаторите на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 е изследвана и анализирана в междинната оценка на програмата, както и при средносрочната оценка на изпълнението на НСРР. Правени са и вътрешни анализи и като цяло може да се направи извода, че система от индикатори реално отразява целите на ОП. От направения анализ на вътрешни документи като Наръчника по ОП РКБИ (всички варианти) и СУК се констатира липсата на конкретни процедурни правила и контролни мерки относно процеса по разработване, приложение и актуализиране на индикаторите на ОП РКБИ. В резултат при отделните процедури за предоставяне на БФП:



- ✓ в по-ранните процедури не се залагат индикатори в Критериите за оценка на операции и в Насоките за кандидатстване. След 2010 г. има промяна в това отношение;
- ✓ в случаите, при които са заложи индикатори по процедурите, за тях не се определят целеви стойности, които ще постигне конкретната процедура;
- ✓ бенефициентите определят в проектните си предложения индикатори, които по същността си са продуктови и нямат характера на индикатори по ОП РКБИ, не са адекватни, чрез тях не може да се измери реално напредъкът на изпълнението на проекта и не са обвързани със съответните индикатори на ниво индикативна операция и на ниво ОП РКБИ. Отделно от това са твърде разнородни, не подлежат на обобщаване на ниво Процедура, в резултат на което създават трудности при отчитането и оценката на ОП РКБИ¹¹⁸.

Друга обща слабост на дефинираните индикатори е липсата на точна идентификация на информационните източници. Посочени са институциите, отговорни за събиране на данни за захранване на индикаторите, но не и самите информационни източници и периодите за събиране на информация. Липсва и описание на механизмите за осигуряване на качеството на информацията – надеждност, навременност (актуалност) и автентичност на събираните данни.

За период 2014-2020 г. има въведени две предварителни условия за отпускане на помощта: наличие на статистическа система и дефинирани индикатори за резултат с определени базови и целеви стойности. За програмен период 2014-2020 има разработени методически насоки за отчитане на индикаторите за изпълнение и резултат по ОПИК. Предвидени са и източниците на информация, като данни за изпълнение на индикаторите за резултат се осигуряват от НСИ. **УО също събира данни за изпълнението на част от индикаторите и е препоръчително е да се създадат процедури за контрол на качеството на информацията – надеждност, навременност (актуалност) и автентичност на събираните данни за изпълнение на индикатори в ОПИК.**

Извършени са дейностите по управление на програмата в съответствие с добрите административни принципи и управленски практики.

Установените практики от програмен период 2007-2013 г. по отношение на системите за управление, вкл. процедурите, насоките, наръчниците, указанията, целят ефективно и правилно изпълнение на програмата, прецизно отчитане, определяне на ролите на участниците.

Вземайки предвид поуките от програмен период 2007-2013 г., следва да се направят подобрения по отношение на управленските верификации и да се създаде ефективен механизъм за предприемане на превантивни и коригиращи мерки от страна на УО при системни грешки, установени при одитите. По съответните ключови изисквания 4 и 7

¹¹⁸ Анализ на изпълнението на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013 и препоръки за следващия програмен период 2014-2020 г.



Одитният орган е поставил оценка 2 „Работи, но са необходими някои подобрения“ съответно в четвърти и в последните три системни одита¹¹⁹.

Основните трудностите на бенефициентите са две, като трябва да се подчертае, че те са взаимно свързани: **липса на достатъчен административен капацитет** за управлението на проектите, вкл. липса на опит за провеждане на процедури за обществени поръчки, ниско качество на отчетната документация при докладване напредъка на изпълнението и подготовка на исканията за плащане от страна на бенефициентите (повтарящи се пропуски и грешки при попълването на отчетните документи) и наличие на **административна тежест** във връзка с управлението и отчитането на проекти, като подаването на едни и същи документи повече от веднъж, подаването на административни документи и други документи, издавани от публични институции на хартиен носител, правилата за допустимост на разходите съгласно ПМС 330/05.12.2011 г. затрудняват бенефициентите при отчитане на разходите за персонала, сканирането на документи, които след това да бъдат електронно подадени, което вместо да улесни процедурата я прави по-тромава и др.

Като добри установени практики през 2007-2013 г. за повишаване капацитета на бенефициентите и намаляване на административната тежест могат да бъдат определени следните мерки, предприети от двата управляващи органа:

- ✓ Информационни дни, на които на бенефициентите се предостави практическа информация за кандидатстване;
- ✓ Обучения за бенефициентите, за да се повиши капацитетът им за управление на проектите, включително и финансовото им отчитане;
- ✓ Издаване и публикуване на наръчници и ръководства за изпълнение на проектите с унифицирани отчетни образци;
- ✓ Издаване и публикуване на наръчници с често допускани грешки, нарушения;
- ✓ Редовни работни срещи между УО и бенефициентите с цел обсъждане на широк кръг от ключови въпроси, имащи отношение към изпълняваните проекти;
- ✓ Активна комуникация по мейл и телефон;
- ✓ Електронно кандидатстване и пилотно електронно отчитане от 2013 г.

В ОПИК се предвиждат допълнителни мерки за постигане на баланс между ефективния контрол и намаляване на административната тежест съгласно общата рамка за намаляване на административната тежест.

На базата на извършения анализ по отношение на структурата, може да се направи извода, че при управлението на ОПИК има потенциал за подобрения в следните насоки

¹¹⁹Одитен доклад от III системен одит от 30.03.2012 (Ключово изискване 7 – оценка 2); Одитен доклад от IV системен одит от 30.04.2013 (Ключово изискване 7 и 4 – оценка 2); Одитен доклад от V системен одит от 20.02.2014 (Ключово изискване 7 – оценка 2).



- осигуряване на балансирано разпределение на задълженията между отделите и сравнително равномерна натовареност на експертите и предвиждане на ресурси и механизми за осигуряване на външна експертиза, която да подпомага процеса по мониторинг, верификация и оценка на програмата.

ЗАДАЧА 3: ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ИНТЕРВЕНЦИИТЕ ПО ОП РКБИ НА НИВО ПРОГРАМА И ПОСТИГНАТА УСТОЙЧИВОСТ НА РЕЗУЛТАТИТЕ, ВКЛ. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА И ПРИНОСА КЪМ ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ И УСТОЙЧИВОСТ

ОВ 1 Какви са перспективите за средносрочно и дългосрочно въздействие на резултатите от изпълнението на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на национално ниво като се има предвид степента на постигане на индикаторите за същност (контекст) и индикаторите за въздействие на оперативната програма?

ОП РКБИ има пет индикатора за същност и два индикатора за въздействие. Индикаторите за същност включват: БВП на глава от населението измерен в паритет на покупателната способност (ППС) като дял от средния за ЕС-27, който държи сметка за еволюцията на относителното ниво на благосъстояние на населението; разходите за НИРД като дял от БВП (иновационен интензитет), които очертават капацитета на икономиката да абсорбира иновационни усилия и инвестиции; дял на износа в БВП, който отчита външнотърговската активност на икономиката; енергийната интензивност на икономиката, която отчита енергийното потребление на икономиката за създаването на БВП (кг нефтен еквивалент за 1 000 евро БВП); обем¹²⁰ на чуждестранни преки инвестиции в БВП, който показва съотношението на натрупването на ПЧИ в предприятията от нефинансовия сектор към БВП по текущи цени за съответната година.

¹²⁰ Определението на обема на чуждестранните преки инвестиции в предприятията от нефинансовия сектор към 31.12. на отчетната година е дадено от НСИ на следния интернет адрес: <http://www.nsi.bg/bg/content/1831/%D1%87%D1%83%D0%B6%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%B8-%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BE%D1%82-%D0%BD%D0%B5%D1%84%D0%B8%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%8F-%D1%81%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%BE%D1%80-%D0%BA%D1%8A%D0%BC-3112-%D0%BF%D0%BE>



Индикаторите за въздействие на програмата включват производителността на фактора труд, изразен в дял от средните стойности за ЕС-27 и относителния дял на МСП в създадената от икономиката стойност.¹²¹

Насочеността на програмата през първия програмен период обхваща подобряването на производствения капацитет и качествена динамика на българската икономика, като допринася за повишаване на произведената продукция и външнотърговския дял на страната. Въпреки тежките ефекти на световната финансова и икономическа криза върху българската икономика, наблюдаваната за периода динамика на стопанската дейност отчита положителни тенденции по почти всички макроикономически показатели. Така например, темпът на растеж на БВП на глава от населението в ППС спрямо средния в ЕС, отчетливо нараства и е налице тенденция на догонване. Пазарният дял на България на международните пазари също чувствително се подобрява. От своя страна, ефектът на ОП РКБИ върху производителността на труда в икономиката на България се изразява по няколко канала. На първо място, технологичната модернизация позволява повишаване на обема на произведената продукция, а чрез въвеждането на сертификати и подобряване на контрола на качеството се подобрява и нейната пазарна стойност. Не на последно място, подобряването на производствените процеси позволява оптимизация на използвания трудов фактор и адекватната му реалокация.

Таблица 34: Индикатори за контекст и въздействие на ОП РКБИ. Начални, целеви и отчетени стойности¹²²

Начална стойност 2006	Цел 2013	Стойност 2013	Цел 2015	Стойност 2015
БВП на глава от населението в ППС, (ЕС27 =100, Eurostat)				
38,1%	51,2%	47,1%	52,0%	46,0%
Разходи за НИРД в % от БВП (НСИ)				
0,45%	1,15%	0,63%	1,20%	0,96%
Износ/БВП (Eurostat)				

¹²¹ Във всички програмно-отчетни документи по програмата индикаторът е записан като „принос на МСП в БВП“ с определение „% на МСП като дял в БВП от частните фирми“. Подобен индикатор не се поддържа от Европейската статистическа система, включително и НСИ, и коректната формулировка би трябвало да бъде: „Относителен принос на МСП в БДС на нефинансовите предприятия“, дефинирана като дял на добавената стойност по факторни разходи на МСП от общата добавена стойност на нефинансовите предприятия“ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises, виж Eurostat таблица (sbs_sc_sca_r2)

¹²² Наличието на многобройни източници на информация се дължи на факта, че отделните статистически институти имат различен периметър на дейност и поддържат различни индикатори. Това в никакъв случай не може да постави под въпрос достоверността на статистическата информация. Когато индикаторите са в обобщоевропейски сравнителен контекст по очевидни причини е използван Евростат, а когато отразяват национални специфики данните са от НСИ. При нужда (промени в индикаторите спрямо пред-програмния период) са извършвани собствени изчисления въз основа на данни от посочените независими, но методологически обвързани, статистически източници.

Предвид липсата на ясни методологически бележки при залагането на индикаторите в рамковите документи в пред-програмния период, на база експертна оценка са представени адекватните (целесъобразни) индикатори.



47,3%	89,77%	64,7%	91%	64,1%
Енергийна ефективност на икономиката (НСИ), т н.е. за 1000 евро БВП (2005=100)				
0,810	1,250	0,589	1,115	0,608 (2014)
Обем ПЧИ в % БВП (с натрупване)				
(във всички икономически дейности с изключение на сектори К, О, Т и U; текущи цени, НСИ)				
36,30%	32,80%	55,56%	34,50%	51,07%
Производителност на труда (ЕС28=100), количество произведена продукция на единица труд (Eurostat)				
36,2	45,60%	43,1%	-	44,5%
Относителен принос на МСП в БДС на нефинансовите предприятия (Eurostat)				
22,20%	32,30%	64,75%	-	65,17%

Източник: НСИ, Евростат

Както е видно от таблицата, БВП на глава от населението по ППС се покачва от 38% в началото на периода до 46% от средната за ЕС-27 стойност през 2015 г. Показателят не постига заложените цели¹²³ от 51,2% и 52%, съответно за 2013 и 2015 г. Нещо повече, според данните на Евростат между 2013 и 2015 г. е отчетен лек спад по този показател. На лице са положителни тенденции на повишаване на разходите за НИРД в икономиката, особено от частните и чужди източници за финансиране на този тип дейности (тази трансформация е специфична цел пред ОП РКБИ). Възстановяването на износа е един от основните двигатели за преодоляване на ефектите от кризата в страната. Трябва да се отбележи, че заложените целеви стойности (91% от БВП) са изключително амбициозни. За сравнение, реално постигнатите резултати са по-високи от средната стойност на индикатора за страните от ЦИЕ (61%) и тези на ниво ЕС-28 (49%),¹²⁴ но подпомагането и повишаването на конкурентоспособността на българската икономика не бива да се разглежда като директен инструмент за механично увеличение на износния дял в БВП, а като инструмент за постигане на качествена промяна в производствения и пазарния капацитет на предприятията, и, съответно, устойчив растеж. Трябва да бъде отчетено и сериозното намаляване на енергоемкостта на икономиката, като за разглеждания период енергийната интензивност на икономиката е спаднала с 204 кг н.е. за постигането на 1 000 евро БВП по цени от 2005 г. С други думи, енергоемкостта на икономиката е спаднала с приблизително ¼ за периода 2007-2015 г.¹²⁵ По отношение обема на преките чуждестранни инвестиции в България в предприятията от нефинансовия сектор, като дял от БВП за периода 2006-2015 г., по наши експертни изчисления, въз основа данни на НСИ, се наблюдава положителна, но стагнираща след 2011 г. тенденция на растеж. Индикаторът е постигнал и надминал

¹²³ НСРР, стр. 115 и ОП РКБИ, стр. 150.

¹²⁴ По данни на Световната Банка, виж http://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.ZS?year_high_desc=false

¹²⁵ Стойностите за „изходно положение“ и „целевите стойности“ за 2013 и 2015 г. не са методологически обосновани в рамките на *Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013*, София, 2016 г., стр. 6-7.



значително заложените целеви стойности, но е задължително да се отбележи, че началната стойност на индикатора е по-висока от целевите стойности за края на програмния период.¹²⁶

Що се отнася до индикаторите за въздействие, производителността на труда отбелязва възходяща тенденция и към 2015 г. е приблизително 44,5% от средната за ЕС-28 (36,2% от средното за ЕС през 2006 г.). Основната констатация, която може да бъде направена е, че производителността на труда плавно нараства за целия разглеждан период. Относителният принос на МСП в БДС на нефинансовите предприятия нараства в периода 2006-2015 г. с около 7 п.п., което също трябва да бъде отчетено като положителна тенденция. Заложените целеви стойности са постигнати и надхвърлени над два пъти.¹²⁷ Подобна еволюция на ролята на МСП в икономиката на страната има много положително влияние върху способността за устойчивост на шокове на националното стопанство и съответства на насоките за развитие на ЕС.

Перспективите за средносрочното и дългосрочно въздействие на резултатите от изпълнението на ОП РКБИ върху социално-икономическото развитие на страната са положителни по линия на засилената интегрираност на българските МСП в европейската икономика (видно от повишението на дела на износа спрямо БВП), благодарение на отчетеното подобрене на енергийната ефективност на икономиката, повишаването на производителността на труда и относителния дял на МСП в БВП. Тези фактори в комбинация с контрола на разходите и отчетливото реструктуриране на ПЧИ в предприятията от нефинансовия сектор в средно- и дългосрочен план би трябвало да спомогнат за осезаемо повишаване на БВП на човек от населението. Едно основно предизвикателство е да се продължи добрия темп на прираст на разходите за НИРД, които да разнообразят инвестиционните възможности на местните иновативни предприятия задържайки високо-квалифициран човешки капитал в икономиката.

Ако може да се мисли за алтернативни сценарии за реализирането на програмата има един аспект, който си заслужава да бъде отбелязан. ОП РКБИ е конструирана целесъобразно с вменените ѝ от основните стратегически национални документи насоки. Факт е, че тези насоки покриват почти всички аспекти на подобряването на конкурентоспособността и поради това може да се счита, че им липсва добър фокус. Широко цитираният, публикуван през 2009 г. доклад на Барка (Barca Report)¹²⁸ за ефективността на кохезионната политика на общоевропейско ниво и нужните промени в процесите по програмиране и насочване на кохезионните фондове, ясно посочва редица дефицити в реализацията на европейски

¹²⁶ Виж ОП РКБИ стр. 149. Използването на индикатор „обем на ПЧИ“, дефиниран като натрупване на ПЧИ в нефинансовия сектор не може да бъде считано за методологически коректен избор за оценка ефектите на водена икономическа политика или изпълнението на оперативна програма. Този индикатор отчита бавни, структурни процеси на притока на чуждестранни инвестиции в страната. По-удачен индикатор би бил „годишен приток на ПЧИ“, който е универсално прилаганият индикатор при оценката на подобни дейности, поради факта, че ясно показва динамичните ефекти от провеждането на политики и ясно илюстрира непосредствените перспективи за развитие на дадена икономика.

¹²⁷ Заложените целеви стойности в ОП РКБИ будят недоумение, поради факта, че са в пъти по-ниски от реалните стойности за съответния период.

¹²⁸ The Barca Report, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, April 2009, достъпен на http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf.



програми. Основните констатации касаят нуждата от концентрация върху малко на брой приоритети, като опасността от липса на фокусиране върху тези малко на брой (един или два), но основни приоритети води до невъзможност или неспособност да се разграничат преследването на икономическа ефективност и целите на социалното включване. Най-голям акцент за постигането на ефикасност и изпълнението на успешни дейности по програмите е поставен върху необходимостта от извършване на качествен съпоставителен анализ (*counterfactual analysis*), дори по време на изпълнението на дейностите по програмите и паралелно на реализирането на програмните процедури. Една по-семпла и по-фокусирана версия на ОП РКБИ би могла да бъде съсредоточена върху *неразходния* аспект на конкурентоспособността на българската икономика, чрез ясно приоритизиране на дейностите свързани с въвеждането на отчетените като нужни в предприемаческия период, международни стандарти, управленски системи и европейски сертификати и внедряването на иновации. Това подобрение на бизнес средата щеше да е по-привлекателно за инвестиционна и иновационна дейност като предоставя по-висока разпознаваемост и надеждност на предприятията-бенефициенти и въвеждайки ясни стандарти, има далеч по-широко изразен структуриращ ефект върху социално-икономическите условия в страната. В стремежа си да отговори на всички предизвикателства пред конкурентоспособността на българските предприятия, ОП РКБИ не създава ясно изразен симбиозен ефект с действащите пазарни отношения. Не на последно място, финансирането на активи чрез БФП съществено намалява нужните прагове на капиталова възвращаемост и потенциално води до изкривяване на инвестиционните решения в полза на неоптимални към естеството на предприятието и структурата на пазара му проекти.

Изследвани са индикаторите, за които трудно се набавя информация или нейното събиране отнема значително време, което от своя страна възпрепятства измерването им.

Формулираните макроикономически индикатори, които служат за оценка на въздействието на програмата са прекалено генерални. Да се обвърже еволюцията на БВП на глава от населението, измерен в паритет на покупателната способност (ППС), като дял от средния за ЕС-27 или еволюцията на износа като дял от БВП с изпълнението на програмата е нереалистично, и е изключително комплексна задача да се оценят директните и косвените ефекти на програмата в динамиката на тези индикатори. Промяната в подобни макроикономически показатели се вписва в далеч по-комплексни и по-машабни икономически феномени от изпълнението на ОП РКБИ. Така например, за сравнение, отчитаните от БНБ нетни постъпления от българи, постоянно живеещи в чужбина за периода 2007-2013 г. варират близо до стойности от по над 700 млн. средногодишно или представляват кумулиран ефект от над 4,2 млрд. евро, което е значително повече от средствата отпуснати по ОП РКБИ.

Индикатори за чието изпълнение трудно се събират данни:



Във всички програмно-отчетни документи фигурира индикаторът „принос на МСП в БВП“ с определение „% на МСП като дял в БВП от частните фирми“. Подобен индикатор не се поддържа от Европейската статистическа система, включително и от НСИ, и коректната формулировка би трябвало да бъде: „Относителен принос на МСП в БДС на нефинансовите предприятия“, дефинирана като дял на добавената стойност по факторни разходи на МСП от общата добавена стойност на нефинансовите предприятия“ в икономиката.¹²⁹

Използването на индикатор „обем на ПЧИ¹³⁰“, дефиниран като натрупване на ПЧИ в нефинансовия сектор, не може да бъде считано за методологически коректен избор за оценка на ефектите от водена икономическа политика или от изпълнението на оперативна програма. Този индикатор отчита бавни, структурни процеси на притока/отлива на чуждестранни инвестиции в страната. По-удачен индикатор би бил „годишен приток на ПЧИ“, който е универсално прилаганият индикатор при оценката на подобни дейности, поради факта, че ясно показва динамичните ефекти от провеждането на политики и ясно илюстрира непосредствените перспективи за развитие на дадена икономика. Индикаторът е постигнал и надминал значително заложените целеви стойности, но е задължително да се отбележи, че заложената начална стойност на индикатора е по-висока от целевите стойности за края на програмния период.

Налага се изводът, че за да може да се оцени пълноценно промяната в конкурентоспособността на икономиката в нейната цялост, на секторно ниво и по отношение на бенефициентите на програмата е необходимо предоставянето на ресурсните таблици на годишна база за нуждите на извършването на пълноценен анализ.

ОВ 2 Налице ли са и до каква степен въздействие и устойчивост върху основните показатели за социално-икономическо развитие?

С цел оценка на въздействието и устойчивостта на програмата върху икономиката са разгледани стандартните показатели за социално-икономическо развитие, а именно: динамика на БВП, ниво на заетост и др. Използването на базовите индикатори на ниво приоритетни оси не притежава реална аналитична стойност за оценка на макроикономическото въздействие на програмата и не позволява извеждането на директни заключения на макро ниво.

В първия програмнен период страната е усвоила приблизително 22,295 млрд. лв. в рамките на всички оперативни програми и приблизително 2,21 млрд. лв. в рамките на ОП РКБИ.¹³¹ По

¹²⁹ Виж http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_small_and_medium-sized_enterprises, виж Eurostat таблица (sbs_sc_sca_r2)

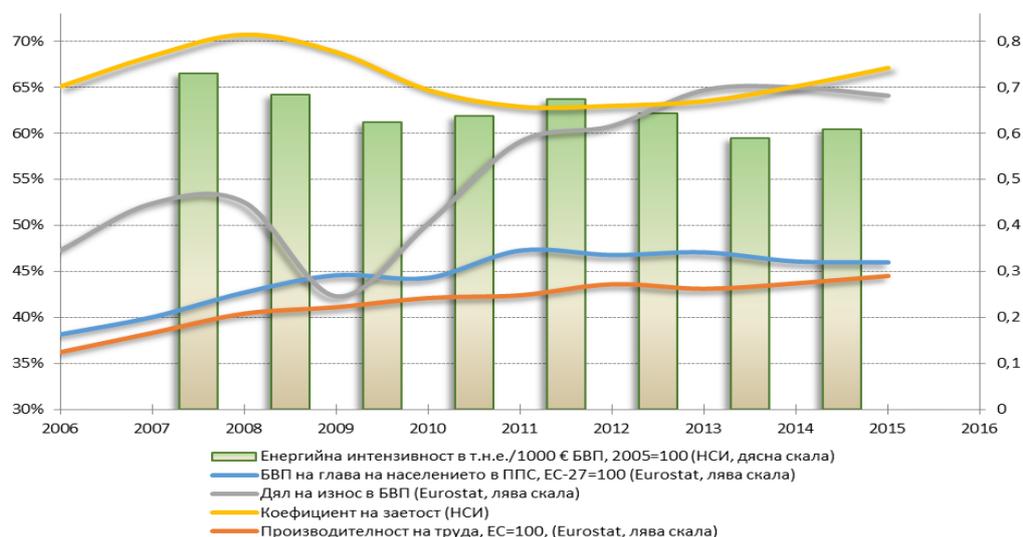
¹³⁰ ОП РКБИ стр. 149

¹³¹ По данни на: МФ, *Фондовете на ЕС в България, Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС*, март 2016, София.



наши експертни оценки това са съответно 4,21% и 0,43% от кумулирания БВП за периода 2007-2013 г. (529 млрд. лв. по текущи цени)¹³². Оперативните програми могат да бъдат разглеждани основно като насочващи, качествено модифициращи националната икономика инструменти, а не като директни инструменти за подобряване на макроикономическите реалности и показатели. В този смисъл е изключително трудно да се остойности реалният ефект на програмата върху индикаторите за въздействие на макрониво. Широко използваният за целта стимулационен модел SIBILA 1.0 и впоследствие SIBILA 2.0 дава една полезна апроксимация за въздействието на ОП РКБИ върху основните макроикономически индикатори в страната, но симулационните данни трябва да бъдат анализирани предпазливо.¹³³ Актуалните оценки за въздействието на програмата, генерирани от модела към средата на 2016 г., вече бяха подробно дискутирани в настоящия анализ (ниво целесъобразност), но освен тези количествени параметри на оценка е редно да се обърне внимание и на някои качествени характеристики. От социално-икономическа гледна точка, по оценки на SIBILA 2.0, може да се твърди, че изпълнението на ОП РКБИ е допринесло за повишаване с 1,1% на БВП и на заетостта с 1%, а коефициентът на безработица е спаднал с 0,5 п.п благодарение на програмата. Нещо повече, ОП РКБИ е въздействала положително върху средната работна заплата, повишавайки я с 1%. Въздействието на програмата върху социално-икономическите показатели за развитие на България е несъмнено, но не може да бъде разграничено от общия ефект на изпълнение на оперативните програми с голяма точност.

Фигура 5: Основни макроикономически показатели на развитие за България (2006-2015 г.)



Източник: НСИ, Евростат.

¹³² Оценки на база данни НСИ

¹³³ В своята оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите съфинансирани с европейски средства МФ отправя изключително ясно предупреждение за предпазливостта, с която трябва да се гледа на генерираните от SIBILA данни. Виж: МФ, *Фондовете на ЕС в България, Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС*, март 2016, София, стр. 12



Фигурата резюмира тенденциите на еволюция на някои от основните макроикономически индикатори. За оценка на устойчивостта на резултатите по ОП РКБИ ще се спрем детайлно на анализа на фактори, които са пряко асоциирани с програмата: заетост, отчетените стойности по основни показатели от СБС на МСП бенефициенти по програмата и относителният принос на бенефициентите по програмата към БВП.

При осъществяване на сравнителен и съпоставителен статистически анализ между успешно участвалите по програмата фирми (бенефициенти по ПО1, ПО2 и ПО3)¹³⁴ и съвкупността от фирмите от допустимите за програмата сектори (на ниво национална икономика) се забелязват следните тенденции. Докато заетостта при съвкупността от фирми от допустимите по програмата сектори, в периода 2008-2015 г. е спаднала с 3,29%, то при фирмите бенефициенти тя се е увеличила с 15,4% за същия период (високият дял новосъздадени и създадени по време на програмния период фирми също е фактор в този процес), като средният брой заети на фирма-бенефициент се е покачил от 44,7 на по 50,3 регистрирайки ръст във всички оси на програмата.¹³⁵ Задължително е да се отбележи, че 2008 г. е пикова за страната от гледна точка на заетостта, като според данни на НСИ, тя достига рекордните 70,7%. Впечатление прави, че в рамките на най-кризисните, от гледна точка на общата заетост, години (2010 -2013 г.) фирмите бенефициенти отчитат по-добра резистентност на заетостта в сравнение с фирмите от допустимите в програмата сектори. При предприятията-бенефициенти спадът (2010/2008 г.) е само от 1,8%, докато при фирмите на ниво национална икономика намалението е от над 6,37%.

Подпомагане на ролята на МСП като двигатели на икономически растеж: Еволюцията на ролята на МСП е един от основните показатели за въздействие на ниво социално-икономическо развитие и затова ще се спрем по-подробно на ефекта на ОП РКБИ в тази сфера. В следващата таблица е направено детайлно сравнение между МСП бенефициенти по програмата и тези от допустимите сектори по процедурите на програмата в периода 2008-2015 г.¹³⁶ Детайлно представен е темпът на прираст по всички изброени показатели за различни времеви периоди от програмата:

Таблица 35: Темп на прираст на основни показатели от СБС на бенефициентите и на предприятията от допустимите сектори в икономиката – съпоставителен анализ на микро, малки и средни предприятия

Темп на прираст						
МСП	2010/2008	2013/2008	2015/2008	2015/2010	2015/2013	2015/2014

¹³⁴ По данни от представителна извадка от 4 527 бенефициентите по ОП РКБИ, която притежава много високи нива на представителност и по отделните приоритетни оси. По отношение на съвкупността от фирми от допустимите сектори е използвана секторната СБС на НСИ и Евростат за релевантните допустими сектори.

¹³⁵ Разбира се, трябва да се отчете факта, че програмата подпомага целево създаването на нови и стартиращи предприятия като по ПО3 заетостта се е повишила с 53,9%, което се дължи до голяма степен на развитието на фирми с нисък начален брой заети.

¹³⁶ Данните са базирани на извадка от 3267 микро, малки и средни предприятия бенефициенти и е представителна за отделните приоритетни оси. Извършен е съпоставителен анализ по съответстващите показатели на Структурната Бизнес статистика на предприятията по категории от допустимите по програмата сектори и раздели по КИД-2008.



Темп на прираст						
Оборот						
в допустими сектори	89,65%	106,38%	113,7%	126,82%	106,88%	104,5%
в ОП РКБИ	89,00%	115,73%	138,33%	155,43%	119,53%	111,36%
Добавена стойност по факторни разходи						
в допустими сектори	83,61%	97,53%	123,11%	147,24%	126,23%	114,83%
в ОП РКБИ	92,96%	124,55%	149,11%	160,40%	119,72%	110,50%
Заети лица						
в допустими сектори	80,74%	86,13%	93,77%	116,14%	108,87%	103,73%
в ОП РКБИ	98,84%	110,49%	117,73%	119,11%	106,55%	102,95%

Източник: Търговски Регистър, НСИ и собствени изчисления

Горната таблица показва темповете на прираст на три основни показателя на структурната бизнес статистика (СБС) за периода 2008-2015 г., като акцентира на различни подпериоди от програмния период. По всички показатели подпомогнатите бенефициенти МСП отчитат по-високи темпове на прираст от съвкупността МСП в допустимите по програмата сектори. Нещо повече, бенефициентите по програмата показват признаци на устойчивост и след края на програмния период, но се забелязва известно забавяне на темповете на прираст спрямо тези на не-бенефициентите, особено в последния анализиран период: промяната 2014-2015 г. Този факт е обясним с предизвикателствата на след-проектната фаза, която изисква стабилизиране на дейността и надграждане на постигнатите след нововъведенията (производствени мощности или процеси) резултати. По наши експертни изчисления относителният дял на оборота на МСП-бенефициентите по ОП РКБИ в оборота на всички МСП от допустимите по програмата сектори се покачва от 6,9% през 2008 г. на 8,4% към 2015 г. Сходна е и тенденцията при добавената стойност, като относителният дял на добавена стойност по факторни разходи (ДСФР) се е повишил от малко над 6,3% на 7,6%.¹³⁷

По отношение приноса на програмата към БВП, добър показател е промяната в производителността, представена чрез добавената стойност по факторни разходи. Общата добавена стойност по факторни разходи (2008-2015 г.), отчетена сред бенефициентите на програмата, е нараснала с близо 35,7% докато при фирмите от допустимите сектори, прирастът на БДС е от около 23%. Ефектът на програмата по този показател е очевидно много добър, но е задължително да се отбележи, че той притежава потенциал (особено при иновационните проекти, които имат отложени във времето ефекти) да се увеличи в бъдеще.

¹³⁷ Данните са получени чрез екстраполация от извадкови данни, но са с изключително високи нива на достоверност.



Въз основа на направения документален анализ, постигнатите стойности на индикаторите за продукт по програмата, отчетени в Окончателния доклад за изпълнението на ОП РКБИ¹³⁸, с малки изключения надхвърлят заложените целеви стойности. Така например, създадените чрез програмата работни места (8 289) са близо четири пъти повече от заложената цел от 2 120 работни места. Броят инвестиционни проекти (индикатор 5) и създадените инвестиции (базов показател 6) също надхвърлят целевите стойности, като по програмата са подпомогнати 1 483 инвестиционни проекта при целева стойност от 1 100 проекта, и са направени инвестиции за малко над 1,209 млрд. евро при заложена цел от 570 млн. евро инвестиции. Броят проекти за подобряване на ИКТ в предприятията (базов показател 7) и този за възобновяеми енергийни източници (базов показател 8) неколккратно надхвърлят целевите стойности, което доказва целесъобразност и висока степен на въздействие на инвестиционния характер на програмата върху предприятията. Това е видно и от високия брой проекти в подкрепа на бизнеса, предприемачеството и новите технологии (базов показател 10), където постигнатите стойности се равняват на приблизително 92% от заложената целева стойност. По-нюансирана е оценката за постигнатите стойности по дейностите, свързани с НИРД проектите (базови индикатори 2 и 4), където целевите стойности са надхвърлени, но заложените цели за сътрудничество наука-бизнес (базов индикатор 3) не са достигнати. Това показва нуждата и все още неразвита потенциал за разработване и развитие на проектни дейности от страна на предприятията в областта на научно-изследователската област, като също така подчертава слабостта на формалните връзки наука-бизнес, и съществуващите предизвикателства.

Прегледът на разгледаните данни по отношение на социално-икономическо развитие ясно показват наличие на въздействие и устойчивост на постигнатите по ОП РКБИ резултати. Програмата отчетливо е подпомогнала ролята на МСП като двигател на икономическия растеж и приносът им в създаване на добавена стойност в националната икономика. Освен това, отчетените нива в динамиката на заетостта и производителността при предприятията бенефициенти са чувствително по-високи от тези в съвкупността от фирми в допустимите по процедурите на програмата сектори.

Оценката на нетните ефекти от изпълнението на програмата трябва да вземе под внимание и външните условия, и наличието на паралелно изпълняване на другите оперативни програми, както и общата икономическа политика в страната за периода. Нещо повече, за да бъдат ефектите нетни, трябва да се извърши детайлно съпоставяне на постигнатите резултати с направените усилия и извършени разходи. Поради факта, че такива детайлни и надеждни данни, както за постигнатите резултати, така и за извършените разходи липсват, една удобна апроксимация на ефектите от изпълнението на програмата би бил симулационния модел SIBILA. Въз основа на достъпните данни, в ОП РКБИ са изпълнени 573 договора за БФП по ПО1 за 460 810 133,75 лв., чрез които нивото на произведената продукция на фирмите бенефициенти се е повишило с 5,75% за периода 2008-2015 г., нивото

¹³⁸ Виж Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ, към 31.11.2016 г. стр. 9-16,



на оборота с 10,82%, а заетостта с 9,37%. По ПО2 са сключени 1 982 договора, чрез които е предоставена БФП на обща стойност 956 186 126,17 лв., като нивото на произведена продукция на фирмите бенефициенти се е покачило с 30,52%, оборотът с 26,92%, а заетостта с 8,28%. По приоритетна ос три, чрез инициативата JEREMIE са предоставени финансови инструменти на 7 876 фирми за 1 648 млн. лв.¹³⁹ като между 2008 и 2015 г. тези стопански субекти практически са удвоили произведената от тях продукция (+92,13%), оборот (+91,91%) и значително са увеличили нивата на заетост (+53,88%).

За сравнение, за периода 2008-2015 година, произведената продукция в допустимите по програмата сектори се е повишила с 11,03%, а общият оборот в същите сектори се е повишил с 14,42%. Заетостта отчита отрицателна динамика и афишира спад от 7,26%. На ниво цялата икономика, БВП по текущи цени се е повишил с 21,74%, а брутната добавена стойност по базисни цени с 25,09%. Заетостта в икономиката на страната през 2008 г. е била 3 814 647 души, а през 2014 (последна година с данни от НСИ) заетите са били 3 434 759 души, което се равнява на спад от 10%. Нещо повече, според данни на НСИ, отработените човечески часове в икономиката между 2008 и 2015 г. са спаднали с 12,28%.¹⁴⁰ Положителна промяна се наблюдава в производителността на труда в икономиката, като между 2008 и 2015 г., БВП на зает се покачва от 19 028,7 лв. на 25 701,1 лв. (+34,75%), а часовата производителност на труда, изразена в БВП на един отработен човечески час, се покачва от 11,3 лв. на 15,6 лв., или +38,81% за същия период.¹⁴¹

Изводът от прегледът на изложените данни показва, че програмата е имала отчетливо положителен нетен ефект върху заетостта на участващите фирми.

Оценката на странични ефекти от изпълнението на програмата. Наличието на достъпен финансов ресурс за технологична модернизация чрез БФП позволява на голяма част от участващите предприятия по интервенциите за технологична модернизация да се преоборудват с производствени мощности, чувствително надхвърлящи техния ефективен и/или потенциален пазарен дял в условията на икономическа криза.¹⁴² Това се обяснява със свръх-оптимизъм и очаквания за краткосрочност на кризата, а не със стратегическо конкурентно поведение. Тоест, за част от бенефициентите, участието в ОП РКБИ не е продиктувано единствено от осъществяването на планирани инвестиционни дейности, а по-скоро от форма на опортюнистично поведение предвид трудностите, свързани с фирменото кредитиране и между-фирмената задлъжнялост, ясно изразени по време на програмния период.

Към тези ефекти трябва да бъдат добавени и ефектите върху дейността на банковата система през кризисните години след 2009 г., по линия на инициативата JEREMIE. Предвид развилата се ситуация, първоначално замисленият като набор иновативни финансови

¹³⁹ Към 31.12.2014 според ЕИФ, виж: <http://jeremie.bg/bg/about-jeremie-bulgaria-2/>

¹⁴⁰ Виж НСИ: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=183

¹⁴¹ Виж НСИ: https://infostat.nsi.bg/infostat/pages/reports/result.jsf?x_2=185

¹⁴² Дълбочинно интервю макрочаст



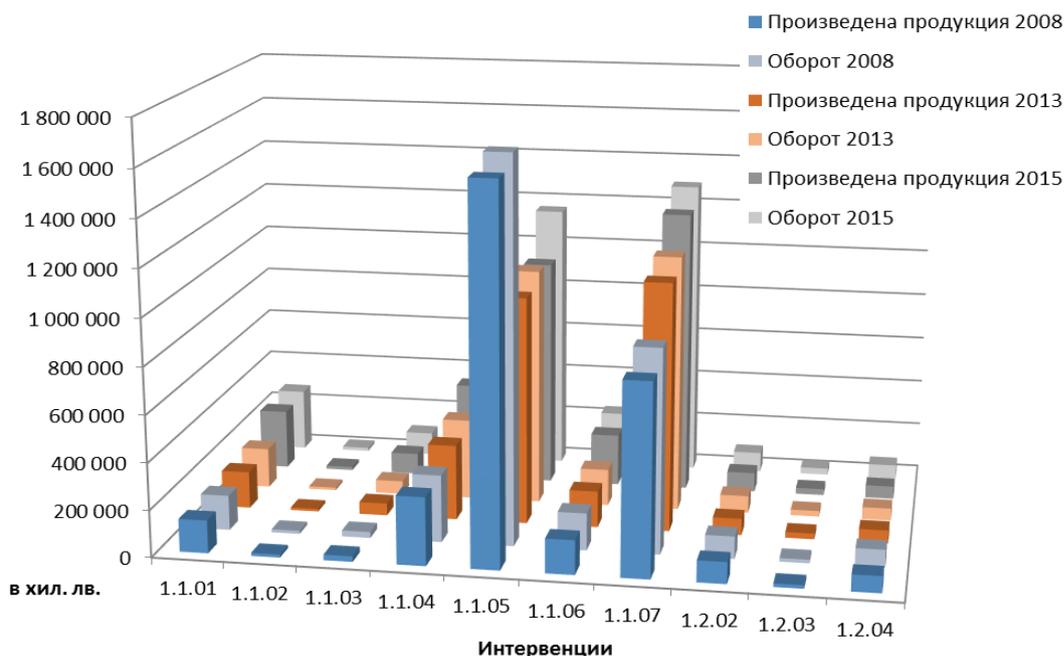
инструменти с капиталов акцент за дялово и квази-дялово участие, се видоизменя и дава превес в портфейла на ЕИФ на дългови инструменти, особено чрез фонда за гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми (FLPG) и фонда за финансиране чрез споделяне на кредитния риск (PRSL). Това позволява на участващите в инициативата банки да осъществяват кредитно-предлагане за предприятията в условията на практическо спиране на фирменото кредитиране (*credit crunch*). В неформални разговори, участващи в инициативата банкери, посочват, че в кризисните моменти близо 80% от отпуснатите кредити са били направени по линия на JEREMIE.¹⁴³

По отношение на brutния опериращ дял, или съотношението между brutния опериращ излишък и brutната добавена стойност по базисни цени, което изразява заплащането на капиталовия фактор, между 2008 и 2015 г. делът на капитала в добавената стойност спада от 60,92% на 53,83% средно в България. При предприятията участвали в ОП РКБИ тези стойности са много различни: от 23,23% през 2008 до 19,52% през 2015 г. Тази тенденция на спад се забелязва в предприятията участвали по ПО1 и ПО3 съответно от 33,93% до 19,12% и от 29,22% до 21,97%. Само в предприятията, участвали в интервенциите по ПО2 се отчита увеличение от 15,25% през 2008 до 18,94% до 2015 г. или по-висок дял на заплащане на капиталовия фактор в създадената стойност.

Нетните ефекти от изпълнението на процедурите по отделните приоритетни оси са посочени в следващите фигури и таблици.

Фигура 6: Динамика на произведената продукция и оборотът на бенефициентите в ПО1 по процедури през 2008, 2013 и 2015 години.

¹⁴³ Дълбочинно интервю макрочаст



Източник: НСИ и Търговски регистър

На ниво отделни процедури, тенденциите в отделните компоненти са показани в таблицата, като в седем от общо десетте интервенции по ПО1, общата произведена продукция на предприятията бенефициенти между 2008 и 2015 г. се повишава като това е особено изразено в интервенциите за подкрепа по внедряване на иновации в предприятията.

Таблица 36: Промяна в нивата на произведената продукция, оборота и заетостта по процедури при бенефициентите по ПО1 за периода 2008-2015 г.

ИНТЕРВЕНЦИИ	Промяна в произведена продукция	Промяна в оборот	Промяна в заетост	Средна БФП на договор (в лв.)
ПО1 Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности	5,75%	10,82%	9,37%	768 314,92
1.1.01 Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия	83,65%	79,63%	3,34%	294 978,19
1.1.02 Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги	5,73%	6,82%	-45,96%	3 696 376,95
1.1.03 Развитие на стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа за внедряване на иновативни продукти, процеси и услуги	284,02%	285,72%	378,81%	760 308,77

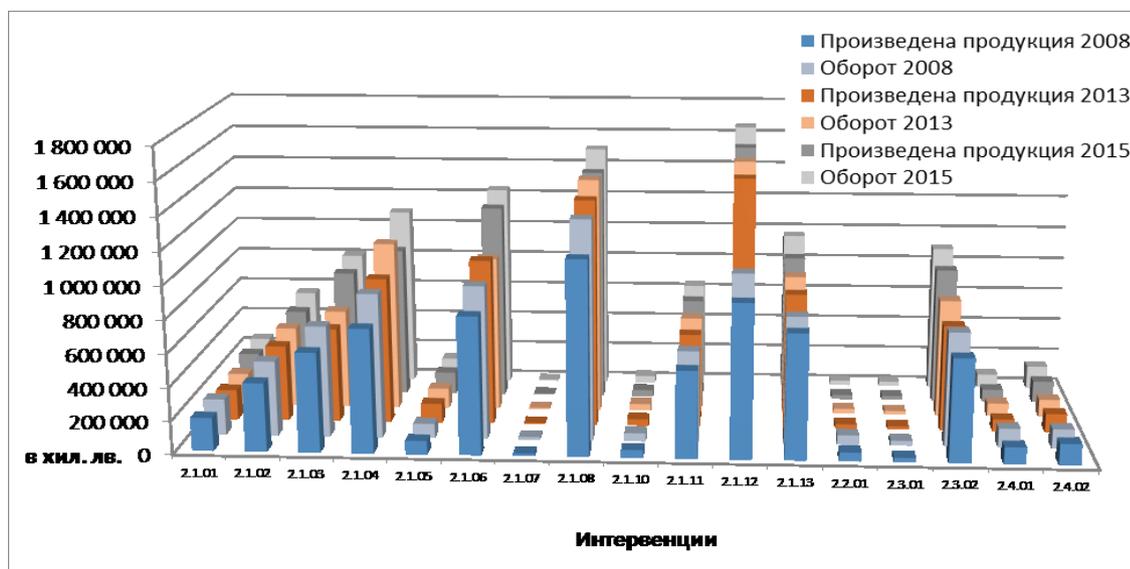


1.1.04 Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги	44,44%	56,30%	37,24%	1 296 786,87
1.1.05 Разработване на иновации от стартиращи предприятия	-38,17%	-29,23%	11,78%	316 884,31
1.1.06 Подкрепа за научноизследователската и развойна дейност на българските предприятия	52,84%	49,11%	-4,35%	301 285,55
1.1.07 Внедряване на иновации в предприятията	50,44%	48,23%	6,02%	1 018 743,47
1.2.02 Създаване на нови и укрепване на съществуващи офиси за технологичен трансфер	-9,20%	-11,33%	-28,76%	232 861,78
1.2.03 Създаване на нови и укрепване на съществуващи технологични центрове	76,53%	82,29%	120,63%	1 918 761,65
1.2.04 Развитие на приложните изследвания в изследователските организации в България	-22,62%	-21,83%	-18,26%	1 644 473,23

Източник: НСИ и Търговски регистър

Ясно изразен спад се наблюдава в относително по-рисковите интервенции, свързани с разработване на иновации от стартиращи предприятия, създаването и подкрепата на офиси за технологичен трансфер и развитието на приложни изследвания в изследователските организации в България.

Фигура 7: Динамика на произведената продукция и оборотът на бенефициентите в ПО2 по процедури през 2008, 2013 и 2015 години.



Източник: НСИ и Търговски регистър

В ПО2 се очертават две ясно обособени групи интервенции по отношение промяната в икономическата активност на участващите предприятия: в интервенциите от област на



въздействие 2.1. „Подобряване на технологиите и управлението в предприятията“ бенефициентите повишават средната произведена продукция на предприятия между 2008 и 2015 г. с изключение на бенефициентите в интервенция 2.1.07 „Технологична модернизация в големи предприятия“. Еволюцията на средния оборот за същия период следва сходни тенденции. В цялата група интервенции 2.1. се наблюдава липса на изразена динамика по отношение на заетостта с изключение на предприятията участвали по интервенции 2.1.03 „Покриване на международни признати стандарти“ и 2.1.12. „Покриване на международни признати стандарти и въвеждане на системи за управление в предприятията“, където средният брой заети се е повишил съответно от 91,6 на 105,3 заети и от 81 на 109,6 средно заети на предприятие. При всички интервенции от области на въздействие 2.2. „Създаване на инфраструктура в подкрепа на бизнеса“, 2.3. „Подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на възобновяеми енергийни източници“ и 2.4. „Насърчаване на бизнес кооперирането и клъстерите“ се наблюдават по-скоро негативни тенденции по отношение динамиката на икономическата активност (средна произведена продукция, среден оборот и среден брой заети на предприятие) на бенефициентите за периода 2008-2015 г. Единственото изключение от тази тенденция се наблюдава при бенефициентите по процедура 2.3.02 „Енергийна ефективност и зелена икономика“, където средната произведена продукция на предприятие се е покачила от 3 941 000 лв. през 2008 на 4 421 000 лв. през 2015 г. Еволюцията на средния оборот на предприятие е сходна, като той се е подобрил от 4 369 000 на 4 765 000 лв. Подобрената енергийна ефективност е спомогнала за оптимизиране на фактора труд, като средният брой заети за периода е спаднал от 56,77 на 52,57 заети на предприятие.

На ниво отделни процедури тенденциите в динамиката на отделните компоненти са показани в таблицата. В единадесет от общо седемнадесет интервенции по ПО2, общата произведена продукция на предприятия между 2008 и 2015 г. се повишава. В интервенциите по ПО2 се наблюдава изключително изразена съпоставимост между темповете на общ прираст по отделните наблюдавани индикатори и вече направените констатации по отношение на средните стойности на предприятие. Предприятията бенефициенти по процедури за технологична модернизация и покриване на международно признати стандарти в своята съвкупност са повишили чувствително произведената продукция, оборота си и (с малки изключения) нивата на заетост. По процедурите за модернизация на големите предприятия са налице коренно противоположните тенденции, при които отсъства подобна съпоставимост.

Таблица 37: Промяна в нивата на произведената продукция, оборота и заетостта по процедури при бенефициентите по ПО2 за периода 2008-2015 г.

ИНТЕРВЕНЦИИ	Промяна в произведена продукция	Промяна в оборот	Промяна в заетост	Средна БФП на договор (в лв.)
-------------	---------------------------------	------------------	-------------------	-------------------------------

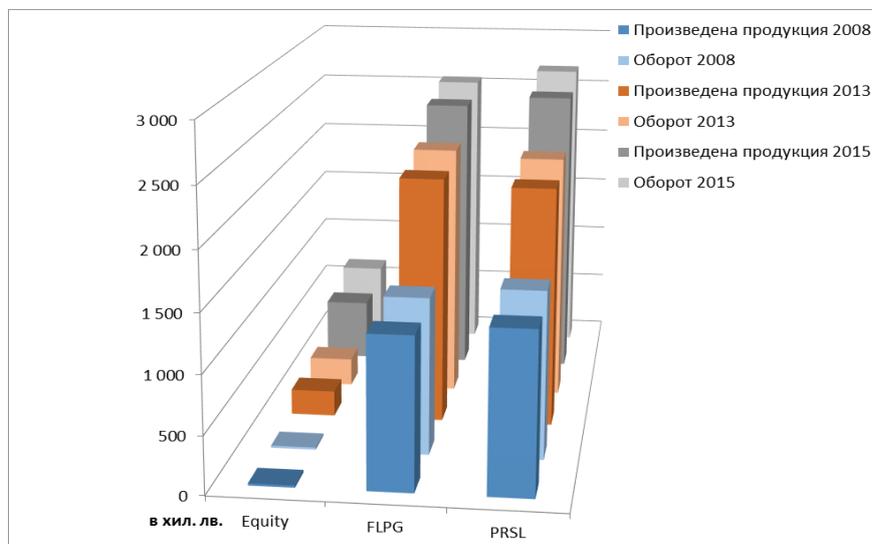


ПО2 Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда	30,52%	26,92%	8,28%	514 887,57
2.1.01 Технологична модернизация в предприятията	19,47%	16,12%	-23,36%	316 112,26
2.1.02 Покриване на международно признати стандарти	25,24%	23,44%	11,45%	46 847,27
2.1.03 Покриване на международно признати стандарти	28,23%	20,55%	12,47%	29 920,70
2.1.04 Технологична модернизация в малките и средни предприятия	22,87%	25,71%	9,03%	494 932,07
2.1.05 Технологична модернизация в големи предприятия	67,05%	60,05%	17,43%	2 368 972,55
2.1.06 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	44,14%	34,40%	-2,01%	495 615,33
2.1.07 Технологична модернизация в големи предприятия	-60,98%	-49,74%	-68,98%	2 733 167,04
2.1.08 Покриване на международно признати стандарти	21,84%	13,74%	3,70%	80 927,28
2.1.10 Подкрепа за предприятия и кооперации на хора с увреждания	-20,69%	-18,88%	-5,22%	207 245,60
2.1.11 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	18,03%	15,67%	46,82%	830 107,30
2.1.12 Покриване на международно признати стандарти и въвеждане на системи за управление в предприятията	71,31%	62,33%	39,49%	199 588,51
2.1.13 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	19,39%	26,37%	-0,21%	717 146,92
2.2.01 Подкрепа за създаване и развитие на бизнес-инкубатори	-54,20%	-51,83%	-25,48%	890 651,28
2.3.01 Инвестиции в „зелена индустрия“	-11,42%	-9,89%	-40,98%	2 571 644,08
2.3.02 Енергийна ефективност и зелена икономика	34,33%	30,61%	5,57%	611 437,36
2.4.01 Подкрепа за развитието на клъстерите в България	-27,08%	-27,32%	-10,18%	281 032,26
2.4.02 Подкрепа за развитието на клъстерите в България	4,63%	23,06%	4,70%	405 910,78

Източник: НСИ и Търговски регистър

При предприятията получили финансиране по инициативата JEREMIE се наблюдават ясно изразени положителни тенденции.

Фигура 8: Динамика на средната произведена продукция и средния оборот на фирмите получили финансиране по инструменти за финансов инженеринг чрез дялово участие (*Equity*) и дългови инструменти за гарантиране на кредитите (*FLPG*) и поделяне на риска (*PRSL*) на инициативата JEREMIE (ПО3) през 2008, 2013 и 2015 години.



Източник: НСИ и Търговски регистър

Средното ниво на произведена продукция при предприятията по ПОЗ се е покачило, като практически се е удвоило, нараствайки от 1 200 000 лв. през 2008 г. на 2 307 000 лв. през 2015 г. Сходна е динамиката и по отношение средните нива на оборот в предприятията, като се отчита повишение от 1 252 000 на 2 402 000 лв. за наблюдавания период. Позитивните тенденции по отношение промяната на нивата на икономическа активност намират своето изражение и в еволюцията на заетостта, като средният брой заети се повишава от 12,9 заети средно на предприятия на 19,9 през 2015 г. Ако се изключат предприятията, които са се възползвали от инструментите за дялово и квази-дялово финансиране по инициативата JEREMIE, които поради своето естество на стартираци микро-предприятия отчитат истински бурни темпове на растеж, се забелязват сходни позитивни тенденции изключително близки до средните за ПОЗ в двата основни инструмента на инициативата – FLPG и PRSL. За разлика от това, което се наблюдава по другите две оси, където при сходни по естеството си интервенции има разнородни резултати, отчетената икономическа дейност по ПОЗ е далеч по-хомогенна.

ОВ 3 Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите върху социално-икономическото развитие на национално ниво?

Въздействието и устойчивостта на дейностите по програмата зависят от адекватността на успешната интеграция на производствените фактори за постигане на по-висока стойност в икономиката. За по-задълбочено представяне на еволюцията на производителността на труда ще бъдат използвани два индикатора от СБС (произведена продукция на единица труд и добавена стойност на зает) с цел по-акуратно представяне на постигнатите резултати по интервенциите на програмата. Както бе посочено по-горе, средната производителност на



труда при успешно приключилите проектите на бенефициенти се повишава с 25,5% между 2008 и 2015 г., а средната произведена продукция на зает нараства с 4,24%. Тази голяма разлика означава, че бенефициентите по програмата са съумели (или междуременно са придобили уменията) да извличат по-високи нива на добавена стойност от фактора труд, при сходни нива на средна произведена продукция на зает; т.е. те чувствително са подобрили контрола над разходите и съответно своята разходна конкурентоспособност. През 2008 г. произведената средна продукция е била на стойност 122 178 лв. на зает и се е покачила до 127 354 лв. през 2015 г. За сметка на това, средната добавена стойност от единица труд се е повишила от 34 000 лв. на 42 760 лв. за същия период.

ОВ 4 Кои са идентифицираните не планирани (положителни и отрицателни) и косвени ефекти от интервенциите по ОП РКБИ?

Създаването на не-планирани и косвени ефекти от извършването на мащабни икономически дейности при изпълнение на държавни политики, програми и т.н. е добре познат и документиран проблем в съвременната икономическа теория. Да се идентифицират подобни макро-ефекти на ниво отделна интервенция не е целесъобразно. Не-планираните ефекти могат да бъдат три вида: не-планирани положителни ефекти (*wind-fall* или *unintended benefits*), не-планирани отрицателни ефекти, съпътстващи реализирането на главната цел (*unexpected drawback*), и т.нар. обратни ефекти – ефекти (*perverse effects* или *backfire*), които са противоположни на заложените цели и намерения. Няма индикации ОП РКБИ да е предизвикала обратни ефекти.

Един от най-ясно изразените и наистина многоизмерен не-планиран положителен ефект е позитивното влияние от изпълнението на индивидуалния проект на три нива: (1) позитивно влияние върху многобройни подизпълнители, както чрез финансов ресурс така и налагайки им завишените, благодарение на програмата, изисквания за качество и стандарт. По този начин индиректно програмата подпомага и конкурентоспособността на ангажираните подизпълнители и променя качествено бизнес средата; (2) повишаване на конкурентоспособността на бенефициентите, чрез подобряване на взаимоотношенията им с външни и вътрешни контрагенти. В този аспект, изпълнението на проектите води до заздравяване на между-отрасловите връзки, подобряване на вертикалната интеграция (отношенията с доставчици и клиенти) и подобряване на вътрешната организационна среда в предприятията; (3) оптимизация на всички основни стопанско-организационни процеси на ниво предприятие при създаване на стойност.

(1) На база на експертни изчисления по детайлни данни от ИСУН, покриващи приоритетните оси на програмата (с изключение на ПОЗ, за която не съществуват подобни данни, поради индиректния начин на подпомагане, но за която не съществуват структурни предпоставки разглежданите ефекти да са по-слаби, дори напротив отчитайки ниския първоначален брой заети и нуждата от наемането на външни контрагенти за определени по-комплексни дейности), програмата е генерирала дейност за 11 138 отчетени подизпълнителя,

217



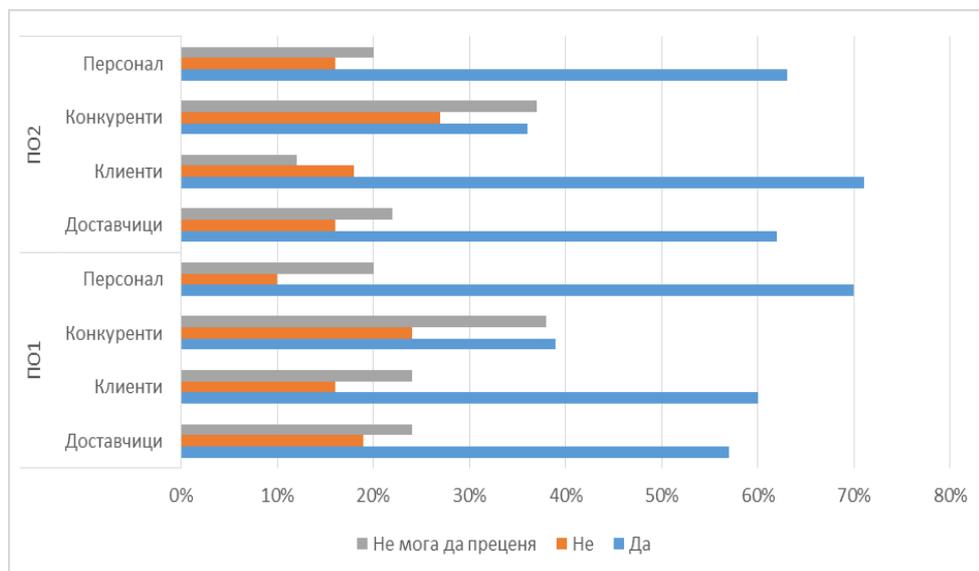
като близо 3 000 от тях са партнирали на бенефициенти от ПО1 и над 7 900 на такива от ПО2. За ПО4 и ПО5 има данни за съответно 133 и 97 подизпълнители, ангажирани по интервенциите на програмата. Средно на одобрено проектно предложение се падат по 3,48 подизпълнителя като най-голям брой подизпълнители се наблюдава при интервенциите, свързани с технологичен трансфер (7,19 бр. средно на договор), създаване на сътрудничество между предприятия и разработване на иновации (5,2 бр. средно на договор). При интервенциите с директна приложимост като внедряването на иновации, въвеждане на стандарти, управленски системи и сертификации, обновяване на технологичните мощности и подобряване на енергийната ефективност сме свидетели на далеч по-малък брой подизпълнители от съответно 3,42, 3,3, 2,83 и 3,32 броя средно на договор. Малко над половината от подизпълнителите са ангажирани в двете най-популярни групи интервенции, а именно схемите за технологична модернизация, въвеждане на сертификати, стандарти и управленски системи. Тези тенденции, резюмирани в следващата таблица са показателни за каскадните ефекти от изпълнението на програмата върху бенефициентите и ангажираните подизпълнители.

(2) Друг не-търсен ефект, който донякъде може да бъде разглеждан като не-експлицитно формулиран в ОП РКБИ, но всъщност се явява много удачен индикатор за една от основните заложи цели на ниво програма, а именно „подобряване на бизнес средата“, е ролята на изпълнението на проектите върху интеракционната система на предприятията-бенефициенти с различните им контрагенти във външната среда, както и със собствения им персонал. Данните от проведеното за целта на анализа онлайн социологическо проучване ясно показват значително подобрене на качеството на тези изключително важни за успешните фирми взаимоотношения.¹⁴⁴ Това е очевидна предпоставка за значително подобрене в програмен период 2014-2020 г. на резултатите от процедури, свързани с бизнес сътрудничество и технологичен трансфер.

¹⁴⁴ В индустриалната икономика качеството на взаимоотношенията с клиенти, доставчици и конкуренти са разглеждани като основни стратегически вектори за развитието на успешните конкурентноспособни бизнеси, виж Porter, М.Е. (1980) *Competitive Strategy*, Free Press, New York. Подобрието на вътрешната организационна среда (отношенията с персонала) е фундаментално за подобряване на конкурентоспособността, както според индустриалната икономика, така и според социологията на организациите.



Фигура 9: Оценка на бенефициентите по ПО1 и ПО2 за влиянието на изпълнението на проекта върху взаимоотношенията им с външни вътрешни контрагенти



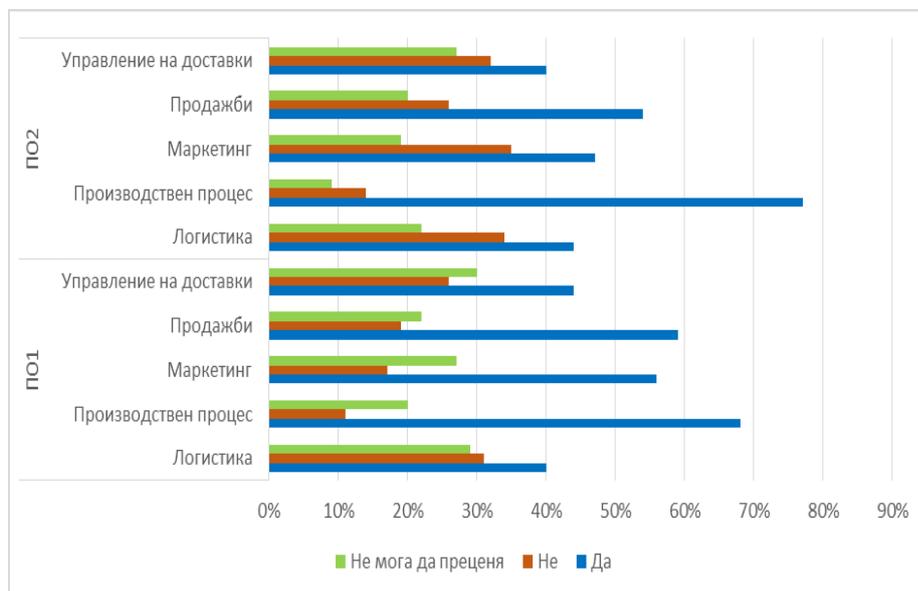
Източник: Анкетно проучване сред бенефициентите по ПО1 и ПО2

Вероятно, тази позитивна еволюция се дължи на изискванията за висока финансова дисциплина от страна на бенефициентите и повишаването на техния регулаторен ноу-хау - способността им да се съобразяват с по-комплексни регулаторни изисквания и производствени стандарти. По този начин бенефициентите по програмата допринасят за повишаване предвидимостта на стопанската среда и нейното цялостно подобряване.

(3) Разгледаната дотук по-добра вертикална интеграция в индустриалната среда намира естествено продължение и в подобрието на основните стопански процеси на вътрешно-фирмено ниво. Отчита се подобрене по всички компоненти на веригата за добавяне на стойност в участващите предприятия, като най-ясно изразени са подобренията (и в ПО1 и в ПО2) в рамките на производствения процес, продажбите и маркетинга, следвани от логистиката и управлението на доставките. Докато по-добрите нива на производство и продажби са очаквани и предвидени ефекти на програмата, то масовото (отвъд отделните интервенции) подобрене на маркетинга, управлението на доставки и логистичните процеси могат да бъдат отчетени като положителни не-предвидени ефекти на ОП РКБИ.



Фигура 10: Оценка на бенефициентите по ПО1 и ПО2 за влиянието на изпълнението на проекта върху основните вътрешно-фирмени стопански процеси



Източник: Анкетно проучване сред бенефициентите по ПО1 и ПО2

Основен положителен не-предвиден ефект на програмата е, че тя не само подпомага общото подобряване на бизнес средата, а това, че нейните бенефициенти са се превърнали в основни агенти за подобряване на вертикалната интеграция и заздравяване на веригата на стойността в икономиката.

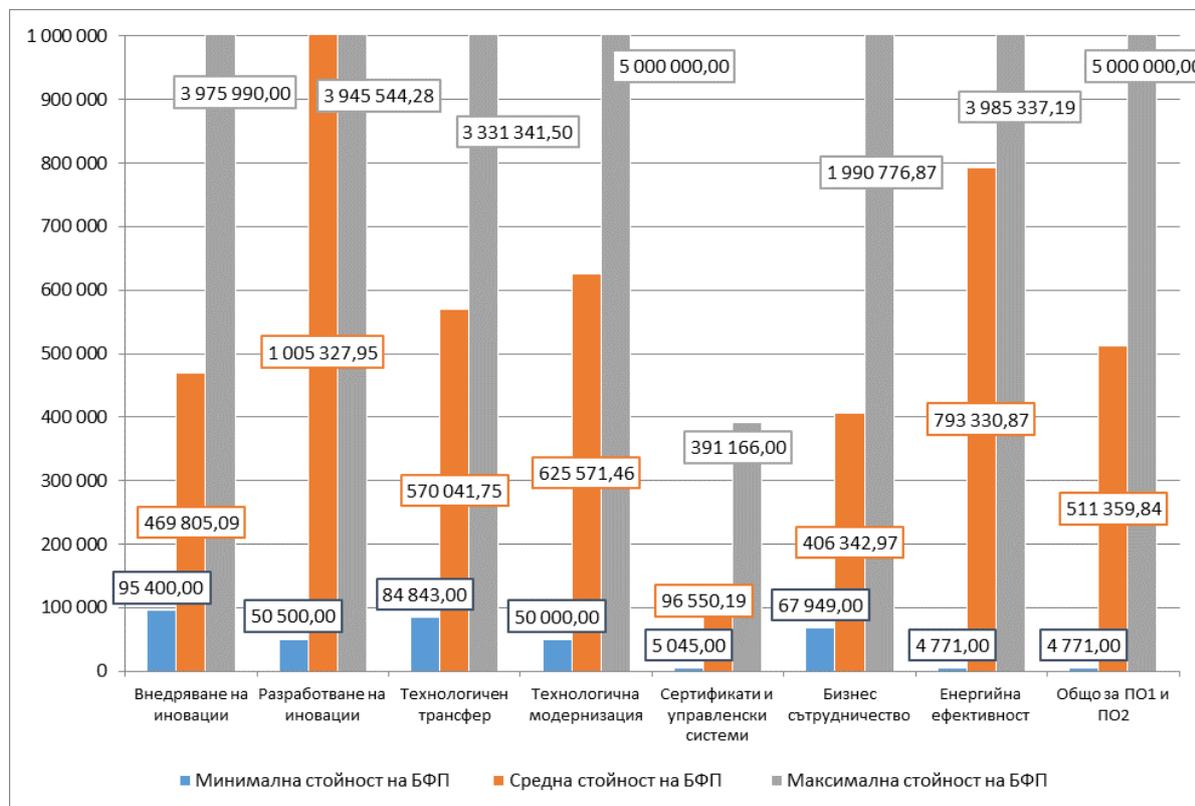
Съществува статистически значима разлика между размера на отпускнатата средна БФП на бенефициенти по различните теми на интервенции, което е анализирано чрез еднофакторен дисперсионен анализ One-way ANOVA ($F(6,187) = 76,358$ $p < .001$)¹⁴⁵. Разкрита е ясна статистическа зависимост между размера на отпускнатата средна БФП (на договор) и тематичната принадлежност на бенефициентите. Пост-хок тест на Тюки разкрива, че средните средства отпускнати по индивидуалните договори в различните тематично групирани интервенции значително се различават помежду си и се наблюдават ясно изразени вариации между отделните групи. Вариационният анализ показва и наличието на значителни вътрешногрупови различия в рамките на отделните теми.

Основните различия между отделните теми са резюмирани в следващата фигура.

¹⁴⁵ Стойността на F-теста при извършеният анализ надвишава теоретичната характеристика на F-отношението на хипотезата за независимост при дадените степени на свобода. Този факт демонстрира ясната статистическа зависимост между тематична принадлежност на проекта и големина на отпускнатите средства.



Фигура 11: Средна, минимална и максимална стойност на БФП по отделни теми на интервенции по ПО1 и ПО2 от ОП РКБИ



Източник: Годишни и окончателна оценка на изпълнението на ОП РКБИ, собствени изчисления

Различните инвестиционни нужди на бенефициентите са по дефиниция обективен факт (виж анализи целесъобразност по оси) и не са обект на макроикономическия анализ. Това, което е от макроикономическо значение е, дали бенефициентите на индивидуално ниво (независимо от интервенции, тематични области и т.н.), които са получили по-висока БФП успяват да реализират по-добра икономическа дейност от бенефициентите, получили по-ниска БФП. При провеждане на корелационен анализ между променливите „стойност на отпусната БФП“ и „ниво на промяна в оборота за периода 2008-2015 г.“ (индикатор за динамиката на стопанската дейност в периода) от една страна, и „ниво на промяна в брутната продукция за периода 2008-2015 г. (индикатор за продуктивна стопанска дейност)“ от друга, се наблюдава липса на корелация.¹⁴⁶ Същата констатация важи и по отношение на променливата „ниво на промяна в брутната добавена стойност“ (индикатор за способността на фирмата да създава повече стойност). С други думи, размерът на индивидуално отпуснатата БФП не е определящ за промените в тези компоненти на икономическата активност на бенефициентите по програмата (ПО1 и ПО2). Този факт буди противоречиви

¹⁴⁶ Корелационните тестове са проведени и по отношение както на стойностите на индикаторите за 2015 г., така и по отношение на динамиката им за периода 2008-2015 г. Липсва корелация и по отношение на заетостта.



интерпретации: самото участие в програмата има явен положителен ефект върху икономическите показатели на бенефициентите, представен в съпоставителния анализ (*counterfactual analysis*) по-горе, но обемът получена БФП няма пряко влияние за позитивната промяна на нивото на икономическа дейност на бенефициентите. Този факт не може да се интерпретира еднозначно: възможно е по-малките инвестиционни проекти да са били по-удачни и по-лесни за изпълнение в кризисни условия и по-резистентни на волатилната икономическа среда. Като цяло, се регистрира по-добра ефикасност при по-краткосрочните като времетраене проекти, осъществени по програмата.

Голямото мнозинство от анализирани не-планирани ефекти са силно позитивни и в частта, отнасяща се до положителните качествени промени, настъпили в следствие на изпълнението на програмата. Това от своя страна е ясен индикатор за въздействие на програмата върху подобряването на бизнес средата.

Влиянието на процедурите, които оказват най-голямо влияние върху промяната на макроикономическите показатели е оценено, като в периода 2008-2015 г. брутната добавена стойност по текущи базисни цени в българската икономика се е увеличила средно с 25,09% и за сравнение при участвалите по ПО1 предприятия се забелязва спад от 8,75%, при предприятията бенефициенти по ПО2 се отчита нарастване с 46,91%, а при тези, възползвали се от финансовите инструменти по ПО3, увеличението е от 120,94%.

Таблица 38: Темпове на прираст на средна заплата, среден брутен опериращ излишък и средна добавена стойност между 2008 и 2015 г. на предприятия, участвали по приоритетни оси едно, две и три на ОП РКБИ.

Интервенции	Темп на прираст на средна заплата	Темп на прираст на брутен опериращ излишък	Темп на прираст на добавена стойност
ПО1	55,75%	-48,58%	-8,75%
Развитие на икономика, базирана на знанието и иновационни дейности			
1.1.01 Подкрепа за създаване и развитие на стартиращи иновативни предприятия	201,37%	9,71%	27,78%
1.1.02 Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги	114,14%	516,33%	67,67%
1.1.03 Развитие на стартиращи иновативни предприятия чрез подкрепа за внедряване на иновативни продукти, процеси и услуги	113,52%	222,76%	309,13%
1.1.04 Подкрепа за внедряване в производството на иновативни продукти, процеси и предоставяне на иновативни услуги	22,81%	-11,06%	119,85%



Интервенции	Темп на прираст на средна заплата	Темп на прираст на брутен опериращ излишък	Темп на прираст на добавена стойност
1.1.05 Разработване на иновации от стартиращи предприятия	22,04%	-67,23%	-41,42%
1.1.06 Подкрепа за научноизследователската и развойна дейност на българските предприятия	95,36%	24,52%	38,89%
1.1.07 Внедряване на иновации в предприятията	59,14%	161,86%	47,75%
1.2.02 Създаване на нови и укрепване на съществуващи офиси за технологичен трансфер	47,88%	-34,54%	-23,15%
1.2.03 Създаване на нови и укрепване на съществуващи технологични центрове	242,35%	224,02%	250,11%
1.2.04 Развитие на приложните изследвания в изследователските организации в България	7,01%	-73,78%	-29,54%
ПО2	64,90%	82,38%	46,91%
Повишаване на ефективността на предприятията и насърчаване развитието на благоприятна бизнес среда			
2.1.01 Технологична модернизация в предприятията	87,65%	-67,21%	45,65%
2.1.02 Покриване на международно признати стандарти	50,73%	87,17%	50,96%
2.1.03 Покриване на международно признати стандарти	44,51%	1092,64%	43,57%
2.1.04 Технологична модернизация в малките и средни предприятия	37,15%	114,89%	14,35%
2.1.05 Технологична модернизация в големи предприятия	56,83%	360,51%	81,79%
2.1.06 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	92,03%	12,23%	97,83%
2.1.07 Технологична модернизация в големи предприятия	-35,55%	240,42%	-55,75%
2.1.08 Покриване на международно признати стандарти	57,36%	177,16%	33,83%
2.1.10 Подкрепа за предприятия и кооперации на хора с увреждания	45,55%	-127,02%	3,35%
2.1.11 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	123,59%	-34,27%	31,13%
2.1.12 Покриване на международно признати стандарти и въвеждане на системи за управление в предприятията	18,53%	101,79%	61,04%
2.1.13 Технологична модернизация в малки и средни предприятия	135,99%	34,59%	68,98%
2.2.01 Подкрепа за създаване и развитие на бизнес-инкубатори	-20,90%	-79,69%	-55,94%



Интервенции	Темп на прираст на средна заплата	Темп на прираст на брутен опериращ излишък	Темп на прираст на добавена стойност
2.3.01 Инвестиции в „зелена индустрия“	213,10%	-31,34%	-1,98%
2.3.02 Енергийна ефективност и зелена икономика	120,20%	34,80%	66,42%
2.4.01 Подкрепа за развитието на клъстерите в България	14,82%	-45,68%	-44,85%
2.4.02 Подкрепа за развитието на клъстерите в България	110,92%	-9,57%	40,39%
ПОЗ	93,61%	66,00%	120,84%
Финансови инструменти за развитие на предприятия			
Дялово и квази-дялово участие	538,36%	2301,75%	7311,75%
Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми	75,98%	80,99%	110,92%
Финансиране чрез споделяне на кредитния риск	84,45%	51,31%	94,40%
Общо средно за ПО1, ПО2 и ПОЗ	63,72%	13,97%	35,69%

Източник: НСИ и Търговски регистър

Детайлен преглед на наблюдаваните параметри на еволюцията на динамиката и разпределението на добавената стойност от предприятията бенефициенти позволява да се определят следните интервенции по програмата като успешни и с реално положително влияние върху индикаторите за социално-икономическо развитие на страната. В рамките на ПО1, най-успешният тип процедури, които са достатъчно мащабни от гледна точка на броя бенефициенти и демонстрират положителна динамика на компонентите на добавена стойност (работна заплата и опериращ излишък) са свързани с внедряване на иновации в предприятията (интервенция 1.1.07, по която са изпълнени 210 договора за БФП на стойност над 206 млн. лв.; интервенция 1.1.03, по която са изпълнени 27 договора на стойност почти 19 млн. лв.) и подкрепа на НИРД в българските предприятия (интервенция 1.1.06, където са изпълнени 64 договора за над 16 млн. лв.).¹⁴⁷

По отношение на ПО2, като успешни и с реално икономическо въздействие могат да бъдат считани няколко основни типа процедури:

Свързаните с покриването на международно признати стандарти интервенции: 2.1.02 (изпълнени 129 ДБФП на стойност над 4 млн. лв.); 2.1.03. (изпълнени 114 ДБФП на над 2,571 млн. лв.), 2.1.08 (изпълнени 182 ДБФП на стойност над 13,2 млн. лв.) и 2.1.12 (изпълнени 222 ДБФП на стойност от малко над 42 млн. лв.). Ефективността на този тип интервенции е допълнена и от ефикасност, като средната БФП на изпълнен договор е сравнително много ниска и варира от 29 920 лв. средно на договор в интервенция 2.1.03 до 189 900 лв. средно на договор в 2.1.12, но тази конкретна интервенция включва и реални

¹⁴⁷ МИ, Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, София, 2016 и собствени изчисления.



инвестиции в ДНМА (въвеждане на управленски системи в предприятията). За сравнение, средната стойност на БФП на договор по ПО2 достига малко над 482 хил. лв.

За успешна може да бъде считана процедура 2.3.02 за енергийна ефективност и зелена икономика, в която са изпълнени 437 ДБФП (процедура с най-голям брой бенефициенти в ПО1 и ПО2) на обща стойност от малко над 264 млн. лв. или приблизително малко над 605 000 лв. на бенефициент. Впечатление прави, че сходната процедура 2.3.01. „Инвестиции в „зелена индустрия“, която е част от същата област на въздействие 2.3 „Подкрепа за въвеждане на енергоспестяващи технологии и използването на ВЕИ“, афишира далеч по-лоши показатели, въпреки изключително високата средна стойност на договор от близо 2,353 млн. лв.

При останалите процедури, свързани с инвестиции в ДМА под формата на технологична модернизация в предприятията като най-успешна и най-мощна се откроява интервенция 2.1.13 (изпълнени 290 ДБФП на стойност малко над 199 млн. лв., което представлява малко над 686 хил. лв. средно на договор). Друга интервенция със сходна успеваемост, но по-малък мащаб е 2.1.06, при която са изпълнени 148 договора на обща стойност почти 69 млн. лв. или близо 465 хил. лв. средно на договор. При двете процедури за модернизация на големи предприятия се наблюдават напълно разнородни тенденции. Докато процедура 2.1.05 за технологична модернизация в големи предприятия може да бъде считана за успешна от гледна точка на промените в компонентите на добавената стойност (изпълнени 33 ДБФП на обща стойност от малко над 64 млн. лв. или близо 1,944млн. лв. средно на договор), то при сходната процедура 2.1.07, където са изпълнени 19 ДБФП на обща стойност от почти 47 млн. лв. или 2,454 млн. средно на договор се отчита спад в нивата на БДС в предприятията бенефициенти, което поставя под въпрос целесъобразността и макроикономическите ефекти на процедурата.

Отчетените стойности на еволюция на наблюдаваните параметри в ПО3 са положителни, като това вероятно се дължи на относително консервативния подход на банките посредници и така наложената на финансираните предприятия строга финансова дисциплина. При сравнителен анализ на всички процедури по програмата прави впечатление, че успешни процедури са тези, които предполагат директна приложимост (внедряване на иновации, стандартизация и сертификация, технологична модернизация, енергийна ефективност), чрез инвестиции в производствени активи (ДМА или ДНМА). По-рисковите по естеството си процедури, като тези за разработване на иновации, бизнес сътрудничество и насърчаване на предприемачеството обикновено имат по-незадоволителни отчетени резултати и на този етап не може да се счита, с много малко изключения, че допринасят реално за социално-икономическото развитие на страната.



ОВ 5 Кои са идентифицираните външни фактори, които биха могли да са повлияли (позитивно или негативно) върху постигнатите резултати и въздействие на интервенциите по ОП РКБИ?

Външните фактори с потенциално влияние върху постигнатите резултати и отчетеното въздействие на дейностите по ОП РКБИ са от три основни вида: икономически фактори на влияние, свързани с пазарните условия, политически фактори, обуславящи промените във външнотърговските условия и националната икономическа среда, както и социални и демографски фактори, свързани със състоянието на работната сила и вътрешното търсене. Всички те, и особено тяхното съвместно влияние, залагат определен брой сериозни ограничения пред бенефициентите и нивата на въздействие на програмата.

От вътрешно-икономическа гледна точка, отчетеният нисък капацитет на банковата система за строго индивидуализирана оценка на риска води до свиване на кредитирането, прекомерно оскъпяване на кредитния ресурс и неадекватност на предлаганите кредитни продукти за нуждите и на предприятията, и на домакинствата.¹⁴⁸ Наличието на ефикасна и добре функционираща банкова система е от решаващо значение за успешната стопанска дейност на бенефициентите и съответно постигане на целевите резултати от ОП РКБИ. Към това трябва да се добави и ролята на държавата като икономически субект със системно влияние (напр. при системното забавяне на изплащането на ДДС от страна на държавата)¹⁴⁹, чрез инструментите на фискалната политика и приоритизирането на дейностите по оперативните програми.

Остаряването на населението, отрицателният му прираст и подчертаната тенденция на емиграция на млади, високо-квалифицирани кадри, намалява абсорбционния капацитет на вътрешния пазар, ограничава достъпа на бенефициентите до качествена работна ръка и нанася връзката между заплащане на трудовия фактор и неговата пределна производителност. Засилената вътрешната миграция на трудоспособното население допълнително засилва тези дисбаланси и е крайно пенализираща за възможностите пред бенефициентите и потенциалните бенефициенти с тясно-зависима географска дейност.

Към всички тези фактори трябва да бъдат добавени и такива, свързани с неспособността на българските институции да адресират проблемите в съдебната система на страната и дефицитите в административното ѝ устройство: европейските институции ясно са отчели нуждата от подобряване на функционирането на администрацията, от нейното професионализиране и въвеждането на меритократични правила, които да заменят нецелесъобразните и често произволни политически ротации в администрацията.¹⁵⁰ Подобно развитие би позволило значителни подобрения чрез запазване на институционална памет и

¹⁴⁸ БАН, Институт за икономически изследвания, Годишен доклад 2014, *Икономическото развитие и политики в България: оценки и очаквания*, София: Горекс Прес, 2014, стр. 72-94.

¹⁴⁹ Дълбочинни интервюта макрочаст #3 и #4.

¹⁵⁰ Macroeconomic imbalances, Country Report, Bulgaria – 2015, ISSN 1725-320, стр. 53-54.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2015/pdf/ocp213_en.pdf



повишен административен капацитет, и създаването на устойчиви условия за надграждане на компетенции в управляващите програмата органи и особено централната и местна администрация. **Общата неефективност в българската държавно-административна и съдебна среда със сигурност е външен на програмата фактор, който несъмнено е отнел немалка част от потенциала ѝ за оказване на по-силно въздействие, както върху постиженията на бенефициентите, така и върху социално-икономическото развитие на национално ниво.**

Устойчивостта и избраните индикатори за резултат по програмата е добра.

Преобладава положителна стопанска промяна в подкрепените МСП, но е трудно да бъде установена устойчивостта на индикаторите по ПО1. За разлика от производството на бързооборотни стоки и услуги, при иновациите съществува т.нар. “лаг” на полезните ефекти - между момента (периода) на осъществяване на инвестициите и периода на получаване на резултатите минава време, т.е. налице е закъснение в проявлението на ефекта, или лаг.

При повече от 50 % от индикаторите сме свидетели на изпълнение на заложените цели, което е показател за тяхната сериозна устойчивост. Това се дължи на факта, че индикаторите представляват количествена цел (мерната единица е брой), върху която оказват влияние редица управленски решения, политики и процеси на УО и поведението на бенефициентите. На практика факторите, които имат пряко въздействие върху устойчивостта на системата за мониторинг на изпълнението са преобладаващо вътрешни, и единствено външни фактори от мащабите на финансово-икономическата криза биха оказали непряко влияние за постигането на планираните стойности. Потребността от прилагане на специфична методология за планиране и оценка на индикаторите към момента на изготвяне на доклада е реализирана в ОПИК 2014-2020 – приети са Методологически насоки за отчитане на индикаторите за резултат и изпълнение по ОПИК. С изменението на програмата, одобрено с Решение № С(2012) 5768 от 10.08.2012 г. първоначално заложените индикатори по ПО3 са заменени, а постигнатите стойности на новозаложените индикатори многократно надвишават първоначално определените целеви стойности.

В допълнение, новите индикатори са формулирани въз основа на вече налична информационна база за тяхното последващо изпълнение и отчитане, но техните очаквани стойности са подценени с оглед избягване на риск от непостигането им в края на програмния период.

На тази база може да се направи следния изводът, че избраните индикатори в резултат от изменението на ОПРБКИ през 2012 г. са устойчиви и не биха могли да бъдат случайно повлияни от екстремни стойности.

Оценена е степента на въздействие от външни условия върху социално-икономическите фактори. ОП РКБИ въздейства върху редица социално-икономически фактори за развитие на българската икономика, като повишаване на иновационния



капацитет и развойната и научна дейност, хармонизиране на стопанските практики и стандарти с международно признатите успешни такива, и подобряване на ефективността на производствения процес. Тези фактори трябва да позволят повишаване на БВП на човек от населението, подобряване на външнотърговските позиции на икономиката и засилване ролята на МСП в създаването на добавена стойност, както и подобряване на нивото и качеството на заетостта. Предвид догонващата ЕС траектория на силно отворената към външна търговия и капиталови движения българска икономика, влиянието на външните условия върху въздействието, което ОП РКБИ оказва върху социално-икономическите фактори на развитие на българската икономика е неизбежно.

Предвид инвестиционната насоченост на програмата, особено изразена в приоритетна ос две, паричната стабилност, фиксираният валутен курс и ниските нива на инфлация позволяват предвидимост на инвестиционните усилия в по-дълъг времеви хоризонт, и съответно по-акуратна оценка на паричните потоци, нормата на доходност и сравнимостта на инвестициите. Следователно, стабилната макро среда и предвидимостта на фискалната рамка осигуряват адекватност и съответствие между програмирането, артикулирането и изпълнението на ОП РКБИ.

Не на последно място трябва да бъдат изложени и външно-политическите елементи на влияние върху въздействието на ОП РКБИ. Силните продължаващи политически трусове и нестабилност в близко-източните страни и други традиционни за страната пазари, както и икономическата и социална криза в съседна Гърция (която е първостепенен търговски партньор и инвеститор), поставят под въпрос реализацията на редица експортно-ориентирани български производства. По този начин, вътрешно-европейските процеси на интеграция и съпътстващите ги трудности имат огромно влияние върху ползите на програмата за икономиката. Така например, интервенциите за въвеждане на стандарти, сертификати и управленски системи имат най-висока ефикасност, като с относително ниски стойности на БФП средно на договор постигат по-висока степен на (пряко и непряко) въздействие върху различни и разнообразни стопански субекти.

ОВ 6 Какво е влиянието на тези външни фактори върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОП РКБИ?

Разглежданите външни фактори са с разнородно влияние върху резултатите и въздействието на интервенциите по ОП РКБИ. От една страна повишената финансова и икономическа нестабилност възпрепятства пълноценното протичане на стопанските дейности и изпълнението на предвидените от програмата интервенции, но от друга страна рязко променящите се пазарни условия увеличават значимостта на програмата и до голяма степен потвърждават адекватността на изпълнените дейности.

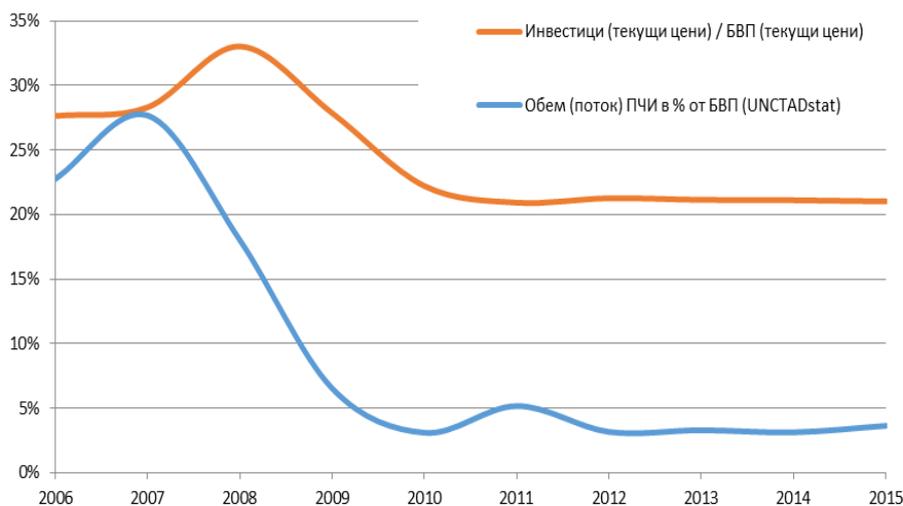
Стабилността на макроикономическата рамка на икономиката и фиксирания курс на националната валута, в комбинация с фискалната и финансова дисциплина, имат



положителен ефект върху инвестиционните условия и предвидимостта на основните икономически параметри. Предвид ясно изразения инвестиционен характер на значителна част от интервенциите по програмата, свързани с технологичната модернизация и енергийната ефективност, напр., разглежданият положителен ефект на макроикономическата и валутна стабилност, е от голямо значение. Решенията на бенефициентите, свързани с разходи за ДМА, са далеч по-улеснени предвид паричната и ценова стабилност в икономиката (по наши изчисления въз основа на СБС данни от Евростат, в рамките на ОП РКБИ, има отчетливо увеличаване на разходите за ДМА по отношение на интервенциите, свързани с модернизация, внедряването на иновации както и при съвкупността от бенефициенти по ПОЗ)¹⁵¹.

Нещо повече, въпреки рязкото свиване и липсата на възстановяване на входящия поток ПЧИ в страната, нивото на инвестиции в икономиката, измерено като процентен дял в БВП на бруто образуване на основен капитал (БООК), отбелязва далеч по-слаб спад и се стабилизира на над 20% от БВП, демонстрирайки устойчивост, ако не възстановяване, в след-кризисния период.

Фигура 12: Динамика на инвестициите (БООК) и приток на ПЧИ в икономиката в дял от БВП (2006-2015)



Източник: НСИ, UNCTADstat

Допълнително отрицателно влияние върху програмата оказва и продължителната нестабилност на данъчната политика относно възстановяването на ДДС, както и цялостното ясно изразено забавяне на плащанията от страна на централната и местната власт в периода 2009-2013 г., което води до нарушено доверие в държавата като коректен платец в кризисните години и е генератор на допълнително нарастване на и без това голямата междуфирмена задлъжнялост в страната. В тези условия одобрените проекти по програмата

¹⁵¹ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Structural_business_statistics_overview



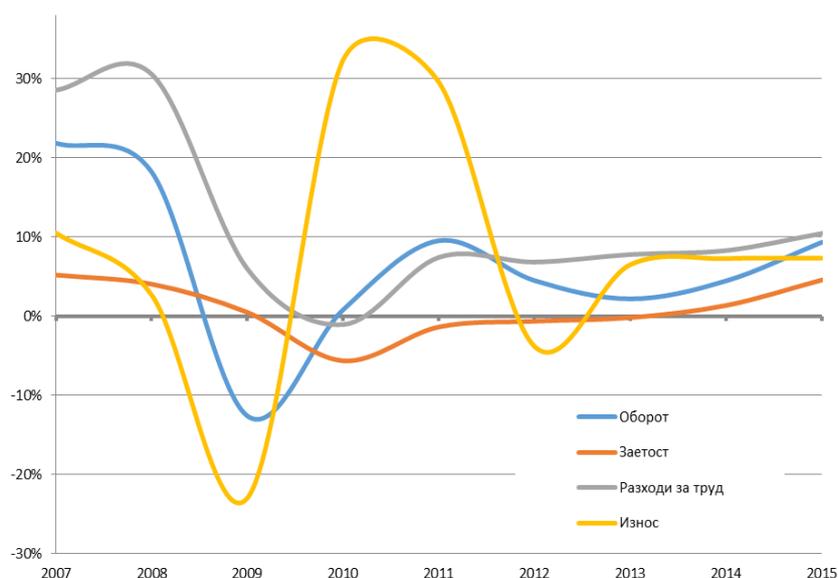
(по ПО1 и ПО2) не могат да се възползват директно от договорите за БФП като инструмент за подобряване на кредитния им статус и улеснен достъп до допълнителен финансов ресурс.

Докато ефектите от външнополитическата нестабилност върху износните перспективи към търговски партньори извън ЕС определено са отрицателни, то може да се счита, че нарасналата през периода значимост на европейските пазари за българската икономика намира пряко решение в изключително удачните интервенции, свързани с хармонизация на стандартите и въвеждане на интегрирани управленски системи.

ОВ 7 Как интервенциите по ОП РКБИ адресират последиците от финансовата и икономическа криза и тяхното въздействие върху социално-икономическото развитие на страната?

Основното влияние на икономическите кризи от гледна точка на стопанските субекти е **рязкото скъсяване на времевия хоризонт пред тях и появата на структурна несигурност при взимането на решения относно стратегическите насоки за бъдещо развитие**. Освен вече изброените негативни финансови (спад на кредитирането, срив на притока на ПЧИ на годишна база, остра нужда от ликвидност за оборотни дейности и т.н.) и икономически последици (свиване на международното търсене и резолиращ срив на българския износ, драстично намаляване на заетостта, продължителен спад на вътрешното потребление и вътрешната икономическа активност т.н.) е задължително да се отбележи, че кризите генерират и позитивен ефект: те водят до по-добра и по-оптимална реалокация на ресурсите и позволяват известна корекция на съществуващите макроикономически дисбаланси.

Фигура 13: Годишен темп на прираст на основни макроикономически индикатори



Източник: НСИ, собствени изчисления



Най-ясно изразеният отговор на ефектите на кризата в страната от ОП РКБИ несъмнено е създаването на интервенциите по ПОЗ и предоставянето на близо 2 млрд. лв. за една от най-острите нужди на българските предприятия в този период: необходимостта от ликвидност дори за оборотни дейности. В допълнение към положителното влияние на инструментите по ПОЗ е нужно да се отбележи и изключително niskият отчетен (3,6% към декември 2016 г.) дял лоши кредити измежду отпуснатите заеми по инициативата JEREMIE, в сравнение с приблизително 20% за всички предприятия от нефинансовия сектор през голямата част от времеви период на програмата, съвпадащ с проявленията на кризата.

Процедурите по хармонизация на търговски стандарти с основните износни пазари също е изключително удачна антикризисна мярка (въпреки, че не е замислена като такава, а като конвергентна), поради факта, че възобновеното търсене в ЕС след 2011 г., и основно след 2013 г., всъщност е факторът, който издърпа българската икономика от рецесията (вътрешното потребление се възстанови впоследствие). Възможността немалка част от българските предприятия да се озоват в позиция да реагират адекватно и достатъчно бързо на възстановеното търсене в ЕС може да бъде еднозначно определена като едно от най-сериозните предпоставки за преодоляване на кризата. При възстановяването и последващия ръст на износа се забелязва и промяна на структурата на външотърговските потоци на страната. Повишава се интегрираността и в международните производствени процеси, като тя вече не е единствено краен консуматор на вносни крайни продукти. По данни от НСИ и наши изчисления, в след-кризисния период относителният дял на износа на текстил, енергийни продукти и черна металургия бележи спад за сметка на специализираните отрасли, като производство на електрически съоръжения и машиностроенето, чиито експортен дял нараства.

В контекста на проявленията на кризата в страната удачни са били и предприетите действия по подобряване на енергийната ефективност, защото те са позволили на предприятията бенефициенти силно да подобрят контрола над разходите си, което може да бъде считано за една от най-удачните форми на резистентност на фирмено ниво в период на криза.

В заключение, цялостната програмна структура на ОП РКБИ може да бъде оценена като удачна за преодоляване на ефектите от финансовата и икономическа криза. Като конкретно действие, което е предизвикало недвусмислено подобрене на бизнес средата, трябва да бъде отчетена навременната реалокация на 150 млн. евро от ПО1 към ПОЗ, която несъмнено е анти-кризисната мярка със силно позитивна роля на ниво национална икономика. В допълнение, трябва да бъде отбелязано също така, че самото участие в дейностите по програмата е до голяма степен изиграло ролята на предпазна мрежа за голям дял от участниците-бенефициенти.



ОВ 8 До каква степен наблюдаваните промени в социално-икономическата среда могат да бъдат определени като резултат от интервенциите по ОП РКБИ?

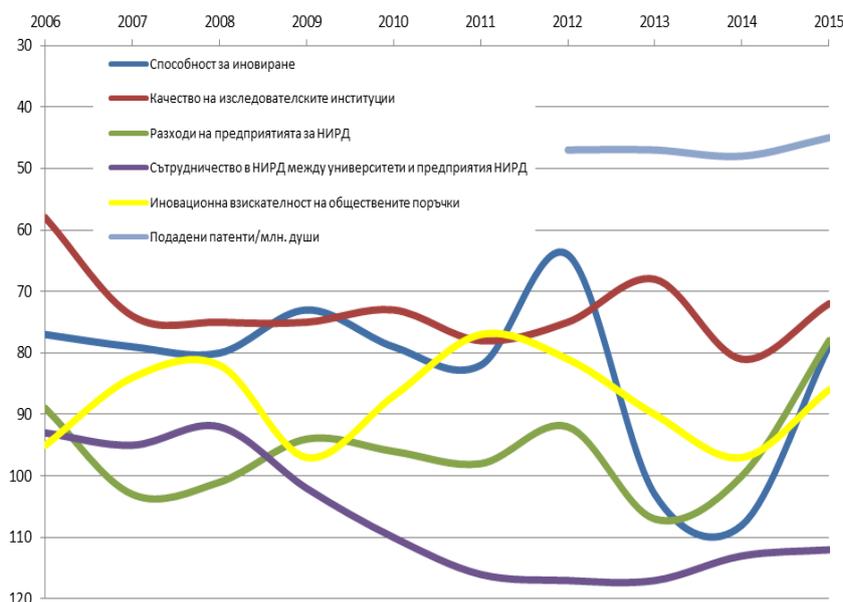
Промените в социално-икономическата среда, настъпили през първия програмен период, са до голяма степен обусловени от две събития: настъпилата финансова и икономическа криза в страната, както и нейното специфично развитие в дълговата и икономическа криза в Еврозоната, и пълноправното членство на България в ЕС. Комбинацията от тези два елемента води до относително намаляване на интензитета на провеждането на реформи в страната и до появата или задълбочаването на макроикономически дисбаланси. Социално-икономическата среда се характеризира със забавени темпове на растеж в след-кризисния период, ниски приходи от труд, слаби тенденции за подобряване на външотърговските позиции, неблагоприятна бизнес среда, плаха динамика на трудовия пазар и подчертана емиграция на квалифицирана работна ръка през възстановителния период¹⁵². Тоест през първия програмен период, настъпилите социално-икономически промени могат да бъдат определени като „отрезвяване“ от пред-присъединителната еуфория и разчистване на отломките от неустойчивия модел на растеж от предходната фаза на цикъла с прегряваща икономика, работеща над нивото на потенциала си. Гореспоменатите структурни трудности от социално-икономическо естество стават все по-явни в след-кризисния и възстановителен период.

Предвид нестабилната икономическа конюнктура, тези интервенции допринасят за интегрираността на предприятията към европейската икономика и подобряват устойчивостта им на външни шокове. Както е видно от фигурата, капацитетът на фирмите в страната да внедряват нови технологии, да разполагат с нови технологии и да осъществяват технологичен трансфер отчетливо се е подобрил в рамките на програмния период.

¹⁵² Виж European Commission, “Country Report Bulgaria 2016. Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances”, SWD (2016) 72, стр. 1-6.



Фигура 14: Динамика на ранга на България по компоненти на ос „Иновации“ в Индекса за Конкурентоспособност на Световния Икономически Форум



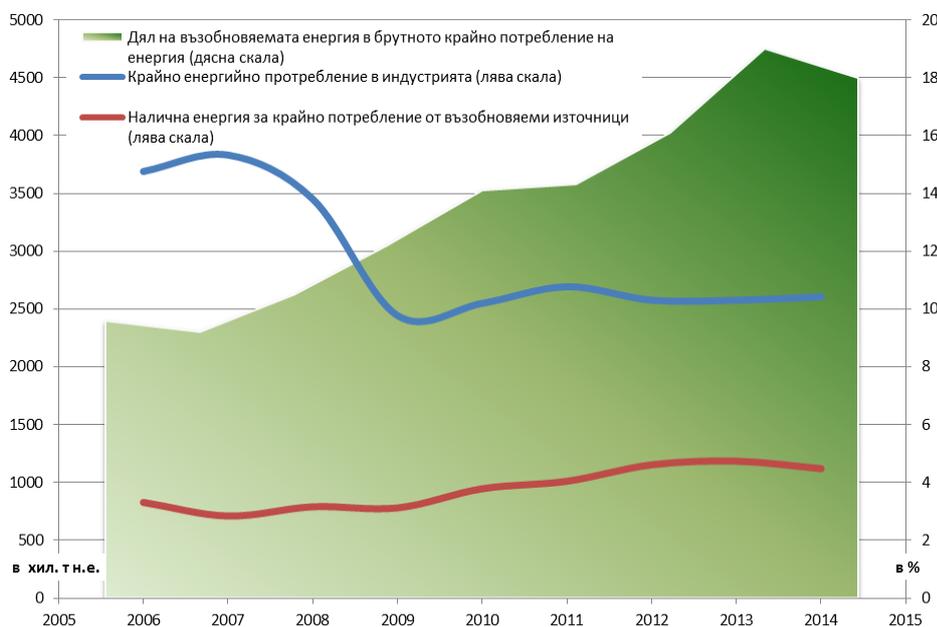
Източник: The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2005-2015, World Economic Forum

Изпълнението на ОП РКБИ има ясно изразен положителен ефект върху увеличаването на разходите за НИРД, достигащи 0,96% от БВП през 2015 г., както бе разгледано в частта за целесъобразност. Тенденциите, констатирани във фигурата по-горе, показват липсата на трайно подобрене на националната иновационна система, и въпреки позитивните макростатистически индикации, в края на периода се наблюдава известно отстъпление по някои индикатори (качество на изследователските институции, сътрудничество между академични институции и фирми). Въздействието на ОП РКБИ за намаляване на енергийната интензивност на икономиката също е несъмнено. По данни на ИСУН¹⁵³, чрез специфичните интервенции за енергийна ефективност са сключени 486 договора за БФП на обща стойност от близо 660 млн. лв. и са били ангажирани над 1 600 подизпълнителя. В след-кризисния период, възстановителният процес в индустрията е съпътстван от модернизация на производствените технологии, което допълнително позволява намаляване на енергийното потребление.

¹⁵³ Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България - публична част, BG161PO003-2.3.01 Инвестиции в „зелена индустрия“ и BG161PO003-2.3.02 Енергийна ефективност и зелена икономика, актуализирана информация към 15.07.2016.



Фигура 15: Подобрение на енергийната ефективност и дял на ВЕИ в крайното потребление на енергия



Източник: НСИ, Околна среда и енергетика

Поради разнородния и многостранен характер на интервенциите по програмата, въздействието на ОП РКБИ върху социално-икономическата среда трябва да се разглежда в комбинация с приносите на останалите ОП от програмния период 2007-2013. Осигуряването на устойчивост на постигнатите резултати и тяхното трайно влияние върху социално-икономическите условия в страната до голяма степен зависят от капацитета за мобилизиране на реализираните подобрения и на надграждане от страна на Оперативните програми.

В голямата си част, направените допускания за очакваното въздействие от дейностите по ОП РКБИ са били адекватни към момента, когато са били формулирани. Както вече бе ясно посочено, може да се счита, че обвързването на оценката на изпълнението на програмата с еволюцията на редица структурни макроикономически индикатори е прекалено амбициозно, предвид ограничения финансов ресурс за една толкова широкоспектърна програма. ОП РКБИ не е замислена като самостоятелно решение на отбелязаните проблеми в социално-икономическата среда. Нейната основна задача е да въведе и положи здрави основи за стопански растеж в комбинация с други независещи от ОП РКБИ фактори. **Въпреки ограничения ресурс и отчетените неблагоприятни външни фактори, в редица области на мониторинг като разходи за НИРД, намаляване на енергийната интензивност, експортна дейност и увеличена производителност на труда, въздействието на резултатите по значителна част от интервенциите, особено в края на програмния период, е отчетливо и може да се счита, че са налице признаци на реално влияние на програмата в тези области.** Насочеността на програмата към въвеждането на ИКТ и автоматизирани управленски системи от бенефициентите спомага за подобряване на



технологичната готовност на икономиката и предвид нестабилната икономическа конюнктура в периода, тези интервенции допринасят за интегрираността на предприятията към европейската икономика и подобряват значително устойчивостта им на външни шокове. Изпълнението на ОП РКБИ има ясно изразен положителен ефект върху увеличаването на разходите за НИРД, достигащи 0,96% от БВП през 2015 г. Както вече бе разяснено детайлно в анализа на целесъобразността на програмата, интервенциите по ОП РКБИ и тяхната устойчивост и потенциал за въздействие са в пряка зависимост от общото състояние на иновационната система, която според всички оценки е крайно незадоволително. Поради отложените ефекти на реализацията на икономически ползи от въвеждането на иновации, развитието на тази област и оценката на постигнатите резултати би трябвало да е обект на последващ през новия период задълбочен мониторинг. Въздействието на ОП РКБИ за намаляване на енергийната интензивност на икономиката също е несъмнено. Както вече бе илюстрирано, икономическите показатели на предприятията бенефициенти по интервенциите за подобряване на енергийната ефективност са се подобрили значително. **Детайлен преглед на годишните и окончателния доклади по изпълнението на ОП РКБИ показват, че програмата е съумяла да запази насочеността на предварителните допускания за въздействие върху националната икономика и сравнително адекватно да пренастрои дейностите и наличните бюджети спрямо настъпилите негативни тенденции в икономическата конюнктура. Управлението на програмата е успяло да демонстрира нужната гъвкавост без да нарушава структурната си кохерентност и дългосрочната целесъобразност на първоначално заложените приоритети.**

ОВ 9 Наблюдават ли се негативни социално-икономически влияния от реализацията на интервенциите по ОП РКБИ?

Направените анализи за въздействието на програмата на макроикономическо ниво не разкриват наличието на отчетливи негативни социално-икономически влияния. Подобна е констатацията и на ниво агрегирана еволюция на ефикасността на икономическите дейности на бенефициентите. Единствената констатирана тенденция в този аспект е относителното забавяне на темпа на по-доброто им представяне в рамките на съпоставителния анализ с предприятията от допустимите сектори през последната година на анализа (2015 спрямо 2014), но това е напълно очакван ефект, който, освен това, ясно демонстрира, че провеждането на ОП РКБИ не е довело до трайно нарушаване на принципа на свободната конкуренция.

Що се отнася до потенциалните негативни аспекти по отношение на свободната конкуренция е задължително да се отбележи, че финалният микс от одобрени проектни предложения, както по отношение на секторната принадлежност на фирмите, така и по отношение техните нива на технологичност и наукоемкост е изключително разнообразен и балансиран и по наша оценка не е довел до реални пазарни изкривявания. Подобна констатация е валидна и за разпределението на безвъзмездната финансова помощ между сектора на услугите и този на преработващата промишленост.



В заключение, може да се отбележи, че не се наблюдават ясно изразени положителни влияния върху социално-икономическото развитие в страната в резултат от изпълнението на интервенциите по ОП РКБИ. Въпреки това, отчетените тук регионални дисбаланси би трябвало да бъдат взети предвид в рамките на програмен период 2014-2020 г. , за да не се допусне тяхното задълбочаване.

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ОКОЛНАТА СРЕДА

Подробно въпросите на оценка върху екологичната среда могат да се разгледат в ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

ОВ 1 Постигнати ли са и в каква степен екологичните измерения на мерките за подкрепа по ОП РКБИ?

При изпълнението на ОП РКБИ са взети под внимание в пълна степен всички екологични съображения и препоръки, разгледани в Окончателния доклад за Екологичната оценка на ОП РКБИ изготвен през м. Май, 2007 г., и са спазвани стриктно условията на издаденото от компетентния орган – МОСВ мотивирано Становище по ЕО №5-4/2007 от 04.06.2007 година.

Най-мащабните проекти по програмата са реализирани по процедурите BG161PO003-2.3.03 „Изграждане на междусистемна газова връзка България–Сърбия” и BG161PO003-1.2.05 „Създаване на научно-технологичен парк“, като и за двете процедури компетентните органи (съответно МОСВ с Решение №48-ПР/2012 г. от 18.09.2012 г. и РИОСВ–София с Решение №СО-09-ПР/2014 г. от 15.01.2014 г.) са се произнесли, че не следва да се извършва ОВОС за инвестиционните предложения по проектите, които няма вероятност да окажат значително отрицателно въздействие върху природни местообитания, популации и местообитания на видове, предмет на опазване в защитени зони.

Основната цел на процедурата BG161PO003-2.3.01 „Инвестиции в зелена енергия“ е оказването на инвестиционна подкрепа на големите предприятия в България за преодоляване на негативното им влияние върху околната среда и единствено тези кандидати е следвало да представят някое от разрешителните съгласно изискванията на ЗООС. Всички останали процедури по ОП РКБИ, поради естеството на подкрепата по тях, не предвиждат инвестиционни предложения/планове, за които се изисква ОВОС/ЕО (по реда на ЗООС) или оценка на съвместимостта (по реда на ЗБР), поради което не се налага реализираните проекти да се подлагат на съответните процедури;

Съгласно т. II.1. от Становището по ЕО №5-4/2007 от 04.06.2007 година, Министерство на икономиката (чрез Управляващия орган на ОП РКБИ) изготвя доклад по наблюдението и контрола при прилагането на Програмата, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на Програмата на всеки 3 години. Изготвените своевременно и внесени в МОСВ три доклада са



одобрени и приети от компетентния орган. Докладите обхващат периодите както следва: Първи доклад – от стартирането на програмата до края на 2010 г., Втори доклад от 01.01.2011 до 31.12.2013 г. и Трети доклад от 01.01.2014 до 31.12.2015 г.

На нито един етап от изпълнението на ОП РКБИ не са постъпили сигнали, оплаквания, възражения, жалби и др., които да показват някакви нарушения свързани с екологичното законодателство или негативно въздействие върху околната среда в резултат от изпълнението на определени приоритетни оси, интервенции, мерки и проекти.

На базата на тези констатации, наличните документи и доклади и направените проучвания и анализи за степента, в която ОП РКБИ 2007-2013 г. допринася за опазването, съхраняването и подобряването на качеството на околната среда, защитата на човешкото здраве и рационалното използване на природните ресурси могат да бъдат направени следните изводи, въз основа на които може да се заключи, че екологичните измервания на мерките за подкрепата по ОП РКБИ са постигнати.

Процедурите са добре подбрани и планирани, в т.ч. и избора на мерки и инструменти за постигане на положително екологично въздействие е бил удачен.

ОВ 2 Кои са и в каква степен са постигнати непреки ефекти от изпълнението на интервенциите по ОП РКБИ върху околната среда?

При изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 се потвърждава изразеното и представено в началото на програмния период единодушно мнение на експертите, компетентните и контролни органи, работните групи и обществеността, че като цяло програмата има преобладаващо непряк положителен ефект върху околната среда. Всяка от приоритетните оси на ОП РКБИ и изпълнените проекти по тях оказва пряко или непряко въздействие върху околната среда в различна степен. **Общият извод е, че всяка от приоритетните оси на ОП РКБИ и изпълнените проекти по тях оказва пряко или непряко въздействие върху околната среда в различна степен. Предприети са необходимите мерки за наблюдение и контрол при прилагане на Програмата и конкретни мерки за опазване на околната среда при разработването и дизайна на инструментите за подкрепа, изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти.**

ОВ 3 Взима ли се предвид в достатъчна степен опазването на околната среда при дизайна на инструментите за подкрепа, изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти?

На базата на наличните документи и доклади и направените проучвания и анализи за степента в която ОП РКБИ 2007-2013 г. допринася за опазването, съхраняването и подобряването на качеството на околната среда, защитата на човешкото здраве и рационалното използване на природните ресурси могат да бъдат направени следните изводи, въз основа на които може да се заключи, че екологичните измервания на мерките за



подкрепата по ОПРКБИ са постигнати в пълна степен. При изпълнението на ОП РКБИ са взети под внимание в пълна степен всички екологични съображения и препоръки разгледани в Окончателния доклад за Екологичната оценка на ОП РКБИ изготвен през м. Май, 2007 г.

При изпълнението на ОП РКБИ стриктно са спазвани условията на издаденото от компетентния орган – МОСВ мотивирано Становище по ЕО №5-4/2007 от 04.06.2007 година с което съгласува ОПРКБИ 2007-2013 г. при конкретни изисквания в т.ч. и за спазване на:

- о Мерки за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на предполагаемите неблагоприятни въздействия върху околната среда от осъществяване на ОПРКБИ;
- о Мерки за наблюдение и контрол при прилагане на ОПРКБИ;
- о Допълнителните условия при реализирането на ОПРКБИ поставени с Решение №ЕО-5/2012 от 17.02.2012 г. за преценяване на необходимостта от извършване на екологична оценка във връзка с предложените изменения в ОПРКБИ 2007-2013;
- о Указанията на писмо с изх. №ЕО-31/29.09.2015 г. на МОСВ, съгласно което няма необходимост от провеждане на процедура по ЕО по реда на ЗООС във връзка с планирани изменения в ОПРКБИ, както и че не е необходимо провеждане на процедура по реда на Глава втора от Наредбата за ОС;

На нито един етап от изпълнението на ОПРКБИ не са постъпили сигнали, оплаквания, възражения, жалби и др., които да показват някакви нарушения свързани с екологичното законодателство или негативно въздействие върху околната среда в резултат от изпълнението на определени приоритетни оси, интервенции, мерки и проекти.

На база извършения преглед по процедурите за предоставяне на БФП могат да се направят следните основни изводи и заключения за въздействието върху околната среда в резултат на прилагането на ОПРКБИ 2007-2013 г.:

- Приоритетите на ОПК показват добро ниво на интегриране на принципите на опазване на околната среда. Въздействието върху околната среда от интервенциите по ОПРКБИ като цяло е положително. Процедурите по ОПРКБИ като цяло са насочени към подкрепа за развитие на производителността на предприятията, и особено на малките и средни предприятия, както и за развитие на иновациите и новите технологии, за подобряване на бизнес средата, достигането на общите за ЕС хоризонтални цели, в т.ч. и по отношение на опазване на околната среда;
- Изпълнението на всеки отделен проект по ОПРКБИ води освен до повишаване на конкурентоспособността на съответното предприятие - бенефициент, също и до намаляване на натиска върху околната среда посредством оптимизиране на производствените процеси или продуктите от дейността чрез въвеждането на иновативни продукти или процеси, повишаване на енергийната и ресурсната интензивност и др.;



- Не се установяват въздействия, в т.ч. непредвидени и отрицателни, различни от оценените с Доклада за Екологична оценка изготвен преди изпълнението на проектите от ОПРКБИ 2007– 2013;
- По отношение мерките за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятно въздействие върху околната среда прегледът показва, че същите се изпълняват съгласно предписанията на контролните органи, което гарантира добро качество на околната среда;

ОВ 4 Какво е общото екологично въздействие от изпълнението на ОП РКБИ? Налице ли са негативни последици / екологични щети върху околната среда от прилагането на ОП РКБИ и в случай, че има такива, какви са предприетите мерки за тяхното предотвратяване, минимизиране или отстраняване?

На база извършения преглед по процедурите за предоставяне на БФП могат да се направят следните заключения за въздействието върху околната среда в резултат на прилагането на ОП РКБИ 2007-2013 г.:

- ✓ Приоритетите на ОП РКБИ показват добро ниво на интегриране на принципите на опазване на околната среда. Въздействието върху околната среда от интервенциите по Програмата като цяло е положително. Процедурите по ОП РКБИ са насочени към подкрепа за развитие на производителността на предприятията, и особено на малките и средни предприятия, както и за развитие на иновациите и новите технологии, за подобряване на бизнес средата, достигането на общите за ЕС хоризонтални цели, в т.ч. и по отношение на опазване на околната среда;
- ✓ Изпълнението на всеки отделен проект по ОП РКБИ води, освен до повишаване на конкурентоспособността на съответното предприятие - бенефициент, също и до намаляване на натиска върху околната среда, посредством оптимизиране на производствените процеси или продуктите от дейността чрез въвеждането на иновативни продукти или процеси, повишаване на енергийната и ресурсната интензивност и др.;
- ✓ Не се установяват въздействия, в т.ч. непредвидени и отрицателни, различни от оценените с Доклада за Екологична оценка изготвен преди изпълнението на проектите от ОП РКБИ 2007– 2013;
- ✓ По отношение мерките за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятно въздействие върху околната среда прегледът показва, че същите се изпълняват съгласно предписанията на контролните органи, което гарантира добро качество на околната среда;
- ✓ В обявените по ОП РКБИ 2007– 2013 процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ задължително са били заложени за постигане цели, свързани с опазването на околната среда, като кандидатите са получавали допълнителни точки, в случай че при



разработване на проектното предложение и попълване на Формуляра за кандидатстване са обосנוвали пряката връзка на проекта с опазването на околната среда или неговото непряко, но положително влияние върху околната среда;

✓ Приносът на ОП РКБИ за прилагане на мерки, насочени към околната среда е значителен - процентът на еко-иновациите от общия брой подкрепени иновационни проекти е 97,8%, значителен е броят на предприятията, които са извършили технологично обновление, допринасящо за опазване на околната среда, въвели са системи за управление на околната среда, енергоспестяващи технологии и др.;

✓ Видно от тригодишните доклади по наблюдението и контрола при прилагането на ОП РКБИ, изготвени от УО на Програмата, съгласно изискването на Становище по ЕО №5-4/2007, по отношение на индикаторите за въздействие върху околната среда, които трябва да се отчитат съгласно горепосоченото Становище, следва да се отбележи, че по проектите от Приоритетни оси 1 и 2, предприятията бенефициенти не са заложили базови стойности, спрямо които да се отчитат посочените индикатори. Поради тази причина данни за индикаторите за въздействие върху околната среда не могат да бъдат регистрирани;

✓ Непряк индикатор, че нарушения, свързани с екологичното законодателство или отрицателно въздействие върху околната среда в резултат от изпълнението на проектите по ОП РКБИ е, че на нито един етап от изпълнението на ОП РКБИ не са постъпили сигнали, оплаквания, възражения, жалби и др, нито каквато и да било информация за проекти, които на някой етап от изпълнението им не са отговаряли на изискванията за опазване на околната среда;

✓ Друг косвен индикатор, че няма данни за нарушения на предприятия-бенефициенти при реализирането на конкретни проекти и дейности при изпълнението на ОП РКБИ е липсата на информация за дадени предписания на контролните органи за предприемане на мерки за преустановяване на нередности и нарушения, свързани с ООС, както и за съставени актове за административни нарушения на екологичното законодателство и последвали наказателни постановления и санкции.

На база на горните констатации могат да се направят следните основни **изводи** за въздействието върху околната среда в резултат на прилагането на ОП РКБИ 2007-2013 г.:

✓ Въздействието върху околната среда от интервенциите по ОП РКБИ като цяло е положително;

✓ Мерките за предотвратяване, намаляване и възможно най-пълно отстраняване на неблагоприятно въздействие върху околната среда се изпълняват съгласно предписанията на контролните органи, което гарантира добро качество на околната среда;

✓ Контролните органи не са установили нередности и нарушения, свързани с ООС. Няма съставени актове за административни нарушения, както и наказателни постановления и санкции.



ОВ 5 Доколко са устойчиви резултатите и въздействията от интервенциите по ОП РКБИ по отношение опазването на околната среда?

Като цяло, ОП РКБИ има сериозен принос към прилагане на принципите на устойчиво развитие и опазване на околната среда – пряко и косвено, както и към постигане на екологичните цели в националната политика.

В рамките на Приоритетна ос 1 по Програмата са подкрепени общо 666 иновационни проекта, като броят иновации, които отговарят на изискванията за опазване на околната среда, разработени и внедрени от подкрепените предприятия е общо 534. Броят на изпълнените проекти нараства стабилно всяка година от програмния период, което показва значителен принос към устойчивото развитие и опазване на околната среда. Процентът на еко-иновациите от общия брой подкрепени иновационни проекти за отчетния период е над 93%, а за изпълнените през периода 2011-2015 година възлиза на близо 95%.

В рамките на Приоритетна ос 2 по Програмата за отчетния период са подкрепени 790 предприятия за технологично обновление, които са с принос за опазване на околната среда или с цел покриване на изискванията за опазване на околната среда. Подкрепените предприятия, въвели системи за управление на околната среда, са общо 118, а продуктите с присъден знак за екомаркировка са 5 – всички през 2014 г.

Най-съществен е приносът на програмата в отчетния период по отношение на въведените енергоспестяващи технологии. В подкрепените предприятия те са 3160, като основната част от тях (съответно 1613 и 1551) са реализирани през 2014 и 2015 година. Въведените системи в подкрепените предприятия за производство на енергия от възобновяеми енергийни източници са 311.

Основният извод е, че бенефициентите по ОП РКБИ са предприели необходимите действия за осигуряване на устойчивост на резултатите от интервенциите при нейното изпълнение. Броят на изпълнените проекти устойчиво нараства всяка година от програмния период, като стабилен ръст бележи процентът на еко-иновациите, въвеждането на системи за управление на околната среда и енергоспестяващи технологии в подкрепените предприятия.

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ПРИНОСА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ХОРИЗОНТАЛНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС

Подробно въпросите за оценка на приноса върху изпълнението на хоризонталните политики се разгледат в ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Хоризонталните политики на ЕС са взети предвид и в Системите за управление и контрол на ОП РКБИ 2007-2013 “ в съответствие с изискванията на чл. 21 на Регламент (ЕО) № 1828/2006, където е описано как се спазват хоризонталните процеси при управлението и



изпълнението на програмата в цялостния процес по програмиране и изпълнение на процедурите по ОП РКБИ, оценката на подадените от кандидатите проектни предложения и последващия мониторинг на сключените договори. Въз основа на анализирания документи, може да се направи извод, че като цяло, характерът на интервенциите на ОП РКБИ е в съответствие с хоризонталните принципи. Резултатите от дълбочинните интервюта, проведени с представители на бенефициентите по приоритетни оси на програмата показват, че над 90% от интервюираните са на мнение, че хоризонталните принципи за равенство между половете, превенция на дискриминацията и устойчиво развитие са съобразени в процеса на програмиране и управление на програмата. Проведените одити на системите за управление на Управляващият орган потвърждават, че са осигурявани ефективни и пропорционални мерки за противодействие и борба с измамите и корупцията. Допълнително би било добре да се предвидят мерки за превенцията и противодействието на корупцията и на конфликта на интереси.

ОВ 1 До каква степен хоризонталните политики на ЕС са взети предвид при дизайна на инструментите за подкрепа, оценката на проектните предложения, наблюдението на изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти, докладването на изпълнението на хоризонталните въпроси и отчитането на хоризонтални индикатори и цялостното управление и изпълнението на ОПРКБИ

Хоризонталните принципи на устойчиво развитие, равенство и липса на дискриминация и информационно общество са застъпени в насоките за кандидатстване в частта, отнасяща се до методиката за оценка и по-конкретно, в разделите „Критерии за оценка на административното съответствие на проектните предложения по процедурата“ и „Критерии за техническа и финансова оценка на проектното предложение“. Във всички насоки е включен раздел „Режим на държавни помощи“, където са обяснени прилаганите разпоредби и регламенти по отношение на принципа на държавни помощи. Също така, в раздел „Критерии за оценка на допустимостта на кандидата“ се проверява дали кандидатът отговаря на изискванията за получаване на държавна помощ по режим de minimis, съгласно Регламент (ЕО) 1998/2006 от 15 декември 2006. По отношение на хоризонтален въпрос „Обществени поръчки“ в насоките за кандидатстване, в раздел „Начин на кандидатстване и процедура“, се изисква представянето на „Списък с обществените поръчки, които ще бъдат възложени за изпълнение на проекта“.

Хоризонталният принцип на партньорство е отразен в насоките за кандидатстване към операции, по които кандидатите могат да участват не само самостоятелно, но и в сътрудничество с други допустими организации. В раздел „Партньорство и допустимост на партньорите“ са изброени условията, на които трябва да отговарят допустимите партньори. **В следствие на представената информация по-горе е видимо, изводът е, че хоризонталните принципи са изчерпателно отразени при дизайна на инструментите за подкрепа.**



Документалният анализ показва, че в процеса на програмиране на ОП РКБИ доколкото е било възможно са включени представители на широк кръг заинтересовани страни. Повечето хоризонтални принципи са заложили още в насоките за кандидатстване, хоризонталните принципи като насърчаване на равнопоставеността и социалното включване, устойчивото развитие (опазване на околната среда) и информационно общество са критерии, по които са оценявани бенефициентите, за да получат БФП. Също така хоризонталните политики на ЕС са взети предвид при наблюдението на изпълнението и отчитането на индивидуалните проекти финансирани по ОП РКБИ. Всички отчети (междинни, годишни и финансови технически отчети) за изпълнение на проектите, от страна на бенефициентите, съдържат информация за степента на прилагане на хоризонтални политики, заложили на етап проектно предложение. Във всички процедури са заложили индикатори, измерващи изпълнението на хоризонталните политики на ЕС. От направения документален анализ и от изнесените данни в таблицата по-долу е видимо, че от обявени 29 процедури по ПО1 и ПО 2 в 23 процедури са заложили индикатори, измерващи хоризонталните политики.

В 79% от обявените процедури по ПО1 и ПО2 са заложили индикатори измерващи изпълнението на хоризонталните политики на ЕС. **От годишните доклади за изпълнението на ПО3 не може да се заключи, дали има индикатори проследяващи изпълнението на хоризонталните политики на ЕС.** Поради конфиденциалността на договорите между банките-посредници и ползвателите на финансови инструменти, също липсва информация дали такава информация се събира. Необходимите предпоставки за интегрирането на хоризонталните принципи в ОП РКБИ са създадени още в процеса на програмиране на програмата. В съответствие с изискванията на ЕК, ОП РКБИ включва описание на прилаганите хоризонтални принципи.

Въз основа на анализиранияте документи, може да се **направи изводът, че като цяло, интервенциите на ОП РКБИ са в съответствие с хоризонталните принципи.**

Основните документи, в които са отразени хоризонталните политики са:

- ✓ Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013 – в раздел IX, т.3 „Хоризонтални въпроси”
- ✓ Годишни доклади за изпълнение на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика” 2007-2013
- ✓ Наръчник по ОП РКБИ
- ✓ Насоки за кандидатстване по конкретните процедури за БФП
- ✓ Формуляр за кандидатстване по процедура за БФП –
- ✓ Оценка на проектните предложения
- ✓ Договор за БФП
- ✓ Оперативно ръководство за изпълнение на договорите за БФП
- ✓ Междинен/ Финален технически отчет



В заключение, може да се обобщи, че на етап планиране и изпълнение, принципите на хоризонталните политики са ясно дефинирани и заложили във всички документи по ОП РКБИ, както и в наръчниците за изпълнение. Констатира се, обаче, пропуск при самото отчитане (особено при качествения анализ на индикаторите), където не се проследява устойчивостта на индикаторите за прилагане на хоризонталните политики. В годишните доклади на ОП РКБИ информацията е лаконична, непълна и не дава ясна представа за реалното изпълнение.

Това е отчетено и в доклада от проведената междинна оценка: „Липсата на индикатори насочени към мониторинг на определени хоризонтални политики създава риск от не постигане и невъзможност за проследяване на ефекта на оперативната програма по отношение на тези политики и съответно затруднява модифицирането на инструментите на ОП, с цел повлияване на ефекта от хоризонталните политики.”¹⁵⁴

При изпълнението на ОП РКБИ са взети под внимание препоръките от предварителната оценка и междинната оценка на програмата, както и всички екологични съображения и препоръки, разгледани в Окончателния доклад за Екологичната оценка на ОП РКБИ изготвен през м. май 2007 г и може да се направи извода, че в управлението на ОП РКБИ не са налични условия, които косвено нарушават принципите на хоризонтални политики на ЕС, няма регистрирани нарушения при изпълнението на програмата, които нарушават някой от принципите, заложили в хоризонталните политики.

ОВ 2 До каква степен системата от индикатори по ОП РКБИ измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?

Системата от индикатори, на ниво програма и приоритетни оси 1 и 2, измерваща степента и обхвата на приноса за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС е отразена в таблицата по-долу:

Таблица 39 Обвързаност между хоризонтални принципи и индикатори

Хоризонтален принцип	Индикатор	Коментар
Равни възможности	Индикатори на ниво ОП <ul style="list-style-type: none"> ✓ Брой създадени работни места (мъже – жени). ✓ Брой създадени НИРД 	Индикаторите са релевантни и обхващат приноса на ОП РКБИ за равни възможности. Данните за постигане на индикаторите са отчетени по проекти в съответствие с

¹⁵⁴ Стр. 428 от 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”



	<p>работни места (мъже – жени).</p> <p>Индикатор ПО 1</p> <p>✓ Брой наети изследователи в предприятията (мъже – жени).</p>	<p>заложените изисквания във Финалните технически отчети на бенефициентите по ПО1 и ПО2. Обобщените данни от ФТО са видими в Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013.</p>
Информационно общество	<p>Индикатори на ниво ОП</p> <p>✓ Брой проекти за подобряване на ИКТ в предприятията.</p>	<p>Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОП РКБИ за информационно общество. Данните за постигане на индикатора са отчетени по проекти в съответствие с заложените изисквания във Финалните технически отчети на бенефициентите по ПО1 и ПО2. Обобщените данни от ФТО са видими в Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013.</p>
Устойчиво развитие и защита на околната среда	<p>Индикатори на ниво ОП</p> <p>✓ Брой проекти за възобновяеми енергийни източници.</p> <p>Индикатори на ПО2</p> <p>✓ Брой проекти, които въвеждат енергийно ефективни технологии/процеси/решения</p> <p>✓ Брой въведени когенерационни инсталации във подкрепените предприятия</p> <p>✓ Брой закупени и инсталирани компресорни станции</p>	<p>Индикаторът е релевантен и обхваща приноса на ОП РКБИ за енергийна ефективност и опазване на околната среда. Данните за постигане на индикатора са отчетени по проекти в съответствие със заложените изисквания във Финалните технически отчети на бенефициентите по ПО1 и ПО2. Обобщените данни от ФТО са видими в Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 за заседание на КН.</p>

Въз основа на направения документален анализ, може да се направи изводът, че системата от индикатори по ОП РКБИ измерва и обхваща приноса на програмата за изпълнението на хоризонталните принципи на устойчиво развитие, равни възможности и информационно общество. Принципите на спазване реда на обществените поръчки и на предоставяне на



държавни помощи са изчерпателно разгледани в цялостния процес на подготовка, изпълнение и наблюдение на ОПИК 2007-2013.

Механизмите, които са създадени за осигуряване спазването на хоризонталните принципи са следните:

- ✓ Проследяване и синхронизация с европейската и националната нормативна база
- ✓ Внедряване на хоризонталните принципи в етапа на програмирането на ОП РКБИ
- ✓ Представяне на детайлна информация относно хоризонталните политики в проектните документи (Насоките за кандидатстване и разписването им във формулярите за кандидатстване)
- ✓ Приоритет за проекти (получаване на допълнителни точки на етап оценка), които включват дейности, свързани с постигането на хоризонталните политики.
- ✓ Отчитане и докладване на спазването на хоризонталните политики и постигане на тяхната устойчивост.

От друга страна, механизмите за отчитане приноса на програмата към хоризонталните политики и принципи на ЕС могат да се разделят на:

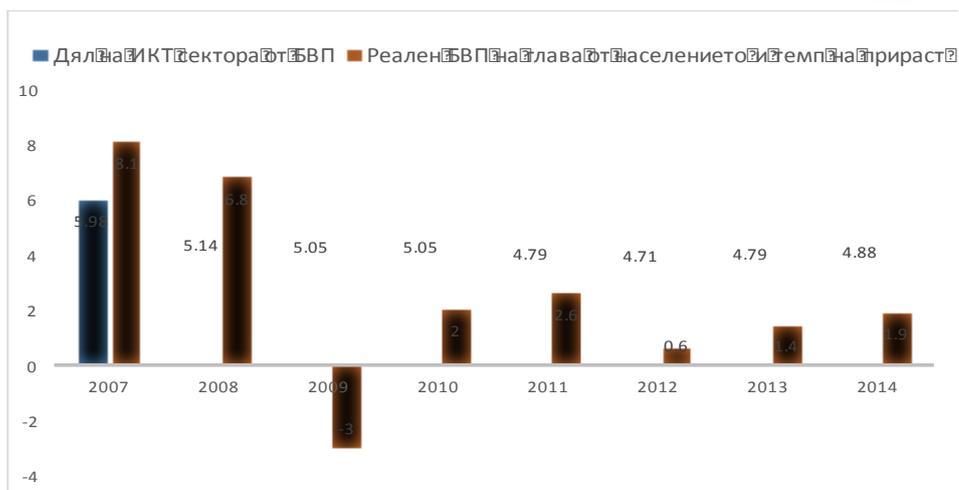
- ✓ Количествени – отчитане на постигнатите индикатори, спрямо заложените
- ✓ Качествени – ефектът от прилагането на хоризонталните политики и степента на постигане на дефинираните цели и резултати.

Принципът на равнопоставеност е обект на мониторинг и оценка, както на ниво индивидуален проект, така и на ниво схема и съответно на ниво приоритетна ос.

Отчитането се осъществява посредством индикатори за изпълнение, определени на съответното ниво от оперативната програма. За подобряване интегрирането на хоризонталните принципи при подбора и изпълнението на проектите е необходимо разширяване и прецизиране на създадените механизми.

Развитието на ИКТ даде технологичен тласък за утвърждаване на нова пазарна конфигурация – дигиталната икономика. Нейният принос към общия икономически растеж официално се припознава в стратегия Европа 2020 като един от стълбовете (т.нар. Цифров дневен ред), които подкрепят постигането на интелигентен растеж. През 2015 г. ЕК представи своята Стратегия за единен дигитален пазар в Европа (A Digital Single Market Strategy), която е заявка за постигане на ново ниво в европейския онлайн пазар. Дигиталните технологии са обявени като хоризонтална политика на ЕС, защото ИКТ вече не са отделен сектор, а формират базата на всички модерни новаторски икономически системи.

Таблица 40 Сравнение между ИКТ и БВП, 2007-2014, България



Източник: Евростат и НСИ

Видно от таблицата, колебанията в стойностите на двата показателя следват сходна динамика, което подсказва за взаимообвързаност между икономическия растеж и състоянието на ИКТ сектора. Също така, според ежегодното специализирано издание *Иновации.бг*¹⁵⁵ ИКТ сектора в България през 2015 г. продължава да бъде ключов източник на конкурентоспособност на икономиката, осигуряващ 10 % от износа на страната.

Внедряването на ИКТ в икономиката не само благоприятства нейния растеж и конкурентоспособност, но и определя съвсем различна посока на индустриално развитие – светът вече навлезе в т.нар. „четвърта индустриална революция” (Industry 4.0).¹⁵⁶

ОВ 3 Какъв е общият принос на интервенциите по ОП РКБИ за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС?

Хоризонтални принципи за периода 2007-2013 г. са представени в Глава IV на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година, определящ общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, както следва:

- ✓ Допълване, съгласуваност, координация и съобразяване
- ✓ Многогодишно програмиране
- ✓ Партньорство
- ✓ Териториално равнище на изпълнение
- ✓ Пропорционална интервенция
- ✓ Поделено управление

¹⁵⁵ <http://www.arcfund.net/arcartShowbg.php?id=17551>

¹⁵⁶ Първата индустриална революция се свързва с механизирани производствени системи, края на 18 век (1784); Втората – масово производство, разделение на труда, края 19 век (1870); Третата – автоматизация, електроника и ИТ, интелигентност на апаратите (от средата на 70-те години на 20 в., 1969)



- ✓ Допълняемост
- ✓ Равенство между мъжете и жените и недискриминация
- ✓ Устойчиво развитие

Таблицата по-долу илюстрира, че в ОП РКБИ 2007-2013 г. са отчетени хоризонталните принципи, като са добавени и хоризонтални въпроси, които са поставени от националната нормативна рамка.

Таблица 41 Хоризонтални принципи в приложими нормативни документи и ръководства

Документ	Равни възможности	Информационно общество	Устойчиво развитие и защита на околната среда	Обществени поръчки	Държавни помощи
Договор за ЕС	x				
Договор за функционирането на ЕС	x		x		
Регламент 1083/2006	x	x	x		
Регламент 1080/2006	x	x	x		
Лисабонска стратегия	x	x	x		
НСРР	x		x	x	x
НПР	x		x	x	x
ПМС № 182 от 21 юли 2006 г.	x		x	x	x
ОП РКБИ	x	x	x	x	x

Приносът на ОП РКБИ за изпълнение на хоризонталните принципи на равнопоставеност, използване на ИКТ и устойчиво развитие и опазване на околната среда е, както следва:

Таблица 42. Принос на ОП РКБИ към изпълнение на хоризонталните принципи

Ниво – ОП / ПО	Индикатор	Мерна единица	Цел	Постигнато		
				Общо	Жени	Мъже
ОП	Създадени работни места	бр.	2 120	8 289	3 349	4 940
ОП	НИРД работни места	бр.	300	874	259	615



ПО1	Брой наети изследователи	бр.	300	585	218	367
ОП	Брой проекти за подобряване на ИКТ в предприятията	бр.	33	433	-	-
ОП	Брой проекти за въвеждане на възобновяеми енергийни източници	бр.	80	316	-	-
ПО2	Брой проекти, които въвеждат енергийно ефективни технологии/процеси/решения	бр.	332	437	-	-
ПО2	Брой въведени ко-генерационни инсталации във подкрепените предприятия	бр.	33	0	-	-
ПО2	Брой закупени и инсталирани компресорни станции	бр.	1	0	-	-

Източник: Окончателен доклад за изпълнението на ОПРКБИ 2007-2013, м. декември 2016 г.

Съгласно отчетените индикатори, принципът на устойчивото развитие е преизпълнен многократно. Изпълнението на всеки отделен проект по ОП РКБИ води освен до повишаване на конкурентоспособността на съответното предприятие - бенефициент, също и до ограничаване на негативното въздействие върху околната среда посредством оптимизиране на производствените процеси или продуктите от дейността чрез въвеждането на иновативни продукти или процеси, повишаване на енергийната и ресурсната ефективност и др.

Механизми, гарантиращи спазването на хоризонталните принципи, са критериите за техническа и финансова оценка на проектите предложения, както и изискването за залагане на хоризонтални индикатори в проектите предложения. В отчетните форми за отчитане напредъка по изпълнението на проектите, както и във финалните технически отчети, бенефициентите предоставят информация за спазването на хоризонталните политики на ЕС при изпълнението на проекта. При констатиране на нарушения на хоризонталните принципи при изпълнение на ДБФП е предвидено налагане на финансови корекции. **Предвидените правила и процедури на УО за проследяване спазването на хоризонталните принципи са подробно разписани в Наръчника по ОП РКБИ и гарантират съответствието с приложимото общностно и национално законодателство.**

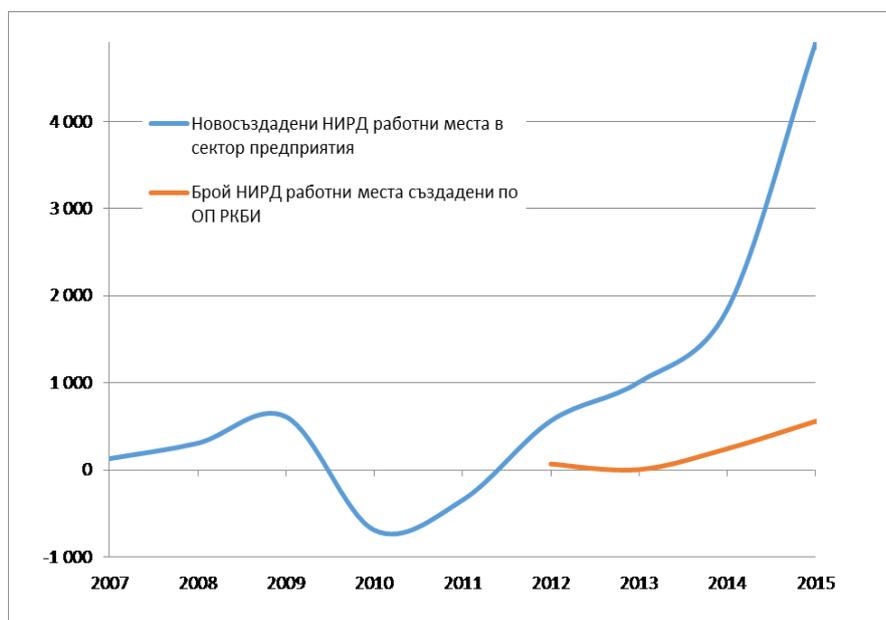
Въздействието на ОП РКБИ върху цялостната конкурентоспособност на българската икономика, и в частност върху предприятията бенефициенти по програмата, води до



повишаване на нивата на тяхната икономическа дейност и съответно до повишаване на заетостта при тях с 15,4%, докато при извършването на съпоставителен анализ с динамиката на заетостта в допустимите по програмата сектори се отчита намаление от 3,3% за периода 2008-2015 г. ОП РКБИ е позволила на предприятията бенефициенти да повишат заетостта си съответно с 9,4% в ПО1, 8,3% в ПО2 и 53,9% по ПО3. Тези стойности се обясняват със спецификата на дейностите и рисковото им естество в ПО1, модернизацията на производствените процеси и последващата оптимизация на фактора труд при интервенциите по ПО2 и насочеността към стартиращи МСП (висок потенциал за повишаване на заетостта) в ПО3.

От създадените по програмата 8 289 работни места,¹⁵⁷ по данни на УО, съществува категоризирана информация за типа извършена дейност единствено по отношение на броя НИРД създадени работни места по проектите, изпълнени по ОП РКБИ. По програмата са създадени 874 НИРД работни места, като, спрямо 2015г., този дял се равнява на 7,75% от всички НИРД работни места в сектор предприятия и 2,96% от всички НИРД работни места в страната.

Фигура 16: Динамика на създаването на НИРД работни места в сектор предприятия и по ОП РКБИ на годишна база за периода 2007-2015 г.



Източник: НСИ¹⁵⁸ и Окончателен доклад за изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013, базов показател 4.

¹⁵⁷ Базов показател 1, Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика 2007-2013“, София, 2016, Министерство на икономиката, стр. 9

¹⁵⁸ НСИ, „Бизнес статистика“, раздел НИРД иновации и информационно общество. „Персонал зает в НИРД сектор предприятия“, собствени изчисления от кумулирани НИРД работни места към промяна на годишна база с цел съпоставимост на данните.



От горепосочените създадени 874 НИРД работни места, 615 са заети от мъже (70,37%), а останалите 259, или 29,63% от жени. За сравнение, по данни на НСИ, дялът на жените в персонала зает с НИРД общо в икономиката намалява от 50,81% през 2007 година на 47,95% през 2015 г. В сектор „Предприятия“ този дял също бележи спад - от 39,03% през 2007 г. на 37,37% през 2015 г. Посочените данни показват осезаем дисбаланс (от приблизително 8 п.п.) полове на създадените по програмата НИРД работни места в полза на мъжете.

На програмно ниво, разпределението по пол на създадените 8 289 работни места (базов показател 1) е следното: 4 940 или 59,6% от тези работни места са заети от мъже и 3 349 или 40,4% от жени. За сравнение, на ниво икономика, към 2015 г. 53,02% от заетите са мъже, а 46,98% са жени. Това потвърждава вече констатирания превес на мъжете при НИРД кадрите и показва тенденция на полово неравенство при генерираната заетост по програмата. Вероятно става въпрос за насочеността на програмата към дейности, които в специфичната за България икономическа среда, традиционно се характеризират с превес на мъжете в заетата работна сила. Все пак, този факт трябва да се отчита при реализиране на дейностите през програмен период 2014-2020 г..

ОВ 4 Доколко устойчив е приноса на интервенциите по ОП РКБИ по отношение изпълнението на хоризонталните политики на ЕС?

Приносът на интервенциите по ОП РКБИ по отношение изпълнението на хоризонталните политики на ЕС се отчита предимно количествено (според заложените индикатори), като липсва задълбочен качествен анализ на ефекта им. Докладването на хоризонталните принципи на програмно ниво е непълно. Така например, в годишните доклади на ОП РКБИ се констатира прилагането само на принципа на равните възможности и липсата на дискриминация, както и принципа на партньорството. Предвид това, че тези доклади са едни от основните инструменти за предоставяне на информация на широката общественост за изпълнението на програмата, то от изключителна важност е по-доброто комуникиране на хоризонталните принципи, с цел повишаване разбирането и позитивното отношение на обществото към оперативната програма.

Хоризонталните принципи не бива да се разглеждат отделно от заложените цели на програмата. Те трябва да се разглеждат като съвместими и подкрепящи целите. Хоризонталните принципи не представляват допълнителни цели, а рамкови механизми, които осигуряват на програмата по-добра възможност за постигане на целите. Поради това, те трябва да бъдат разглеждани на всеки етап от изпълнението на политиките (програмиране на мерките, тяхното изпълнение и докладване) и на всяко едно ниво на управление. Особено важно е да се изгради общо разбиране за същността и важността на тези теми от всички участници в процеса по изпълнение на оперативната програма.

Изпълнението на хоризонталните политики е задължение на бенефициентите. Още на етап кандидатстване се определят принципите, които трябва да се постигнат с изпълнението на конкретния проект, които са обект на оценка и допринасят за одобрението на кандидата. Ето защо тяхното изпълнение по време на проекта е от изключително значение.



Отчитането на индикаторите за хоризонталните политики е посредством следните механизми:

- Документална проверка – по време изпълнението на проекта, УО следи за спазването на процедурите и правилата, част от които са и прилагането на хоризонталните принципи. Те фигурират при някои от следните дейности: назначаване на нови служители, провеждане на тръжни процедури за избор на доставчици/изпълнители, информираност на заинтересованите страни, опазване на околната среда и др. Във всички документи, свързани с тези дейности се отразяват постигането на индикаторите за хоризонтални политики.
- Посещения на място – при осъществяването на мониторингови визити от страна на УО, експертите имат пряка възможност да проверят дали заложените индикатори са изпълнени и дали това е отразено в проектната документация.
- Отчитане и верифициране на дейностите по проекта – при приключване на всеки един проект, бенефициентът представя финансов и технически отчет за степента на изпълнение. Отчитат се и индикаторите за постигане на хоризонталните политики, съпоставяйки заложените в договора за БФП с изпълнените.

Голяма част от хоризонталните индикатори на ниво проект нямат точно определени целеви стойности и съответно няма как да бъдат измерени. Този факт води до риск за постигането и реалното отчитане и на хоризонталните политики.

В годишните и окончателния доклад за изпълнение на ОП РКБИ 2007-2013 не са регистрирани оплаквания по отношение неспазване принципа на равенство и недискриминация по пол, етнически произход, религия, възраст, сексуална ориентация и др. от страна на бенефициенти. Тази информация бе потвърдена и при провеждане на дълбочините интервюта с представители на УО. Респондентите споделиха, че в периода на изпълнение на програмата не са подавани оплаквания от такова естество.

От проведеното кабинетно проучване механизмите за обсъждане на постъпилите предложения от заинтересованите страни, които се прилагат в рамките на изпълнението на ОП РКБИ, най-общо могат да бъдат разделени на следните:

- 1) Обсъждане и вземане на решения по време на заседанията за Комитета за наблюдение (КН) на ОП РКБИ и респективно на заседанията на Работната група по хоризонтални въпроси в област „Конкуренция - защита интересите на малките и средните предприятия” към КН, и
- 2) Обществено обсъждане на Документацията за участие в различните процедури за безвъзмездна финансова помощ по ОП РКБИ.

По отношение на заседанията на Комитета за наблюдение може да се каже, че като членове в него са включени представители на всички заинтересовани страни – държавна администрация, бизнес организации, неправителствени организации, работещи в една или повече от следните области (хоризонтални въпроси):



1. устойчиво развитие – предотвратяване замърсяването на водите, въздуха, почвите опазване на биологичното разнообразие, насърчаване на енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници;
2. равни възможности – защита на правата на групи в неравностойно положение (на база пол, възраст, религиозна или етническа принадлежност, заболяване или др.);
3. конкуренция – защита интересите на малките и средните предприятия и др.;
4. други области, директно свързани с въздействието на ОП РКБИ.

Изводът, който може да се направи по този и предходния въпрос е, че механизми за обсъждане на постъпилите предложения от заинтересованите страни не са достатъчно прозрачни и обективни. Въпреки че в процеса на изпълнение на програмата, диалогът и комуникацията със заинтересованите страни непрекъснато се подобрява, трябва да се предприемат допълнителни мерки за подобряване на откритостта и прозрачността на работа на УО.

ЗАДАЧА 4: ОЦЕНКА НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ОП РКБИ ПРЕЗ ПРОГРАМЕН ПЕРИОД 2007-2013 Г. И ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРЕПОРЪКИ, РАБОТЕЩИ МОДЕЛИ И ДОБРИ ПРАКТИКИ С НАСОКИ ЗА ПРИЛАГАНЕТО ИМ ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ОПИК (2014-2020 Г.)

ВЪПРОСИ ЗА ОЦЕНКА НА ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ОП РКБИ 2007-2013

Подробна информация и оценка на въпросите на добри практики от прилагането на ОП РКБИ 2007-2013 г. се съдържат в ПРИЛОЖЕНИЕ №4.

ОВ 1 Кои са примерите за добри практики в управлението и изпълнението на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г.?

Вследствие на научени уроци се предприеха редица действия, които могат да се определят като добри практики като опростяване на процедури, намаляване на административната тежест и др. Повишаването на административния капацитет на Главна дирекция „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в качеството ѝ на Управляващ орган на програмата е от решаващо значение за подобряване на изпълнението и постигане индикаторите на ОП РКБИ. След структурните промени в УО, след 2012 г. са предприети редица стъпки за повишаване квалификацията и капацитета на служителите. Проведени са множество обучения в страната и чужбина, семинари, тим бийлдинги и обмяна на опит. Като изключително полезни, в дълбочинните интервюта се посочват обмяната на опит с други страни-членки на Съюза и ползването на техния опит и добри практики.



Добрите практики по отношение на успешните проекти са показател за повишаване на интереса към програмата и амбицията на бенефициентите за успешно усвояване на публични средства при стриктно спазване на правилата и процедурите, които се прилагат за разходване на средствата от СФ на ЕС. Вследствие на научени уроци са предприети редица действия, които могат да се определят като добри практики в УО, като опростяване на процедури, намаляване на административната тежест, намаляване и съкращаване сроковете на процедурите по контрол и отчитане на сключените договори за изпълнението по програмата и др. Като добри установени практики през 2007-2013 г. за повишаване капацитета на бенефициентите и намаляване на административната тежест могат да бъдат определени следните мерки:

- ✓ Информационни дни, на които на бенефициентите се предостави практическа информация за кандидатстване;
- ✓ Обучения за бенефициентите, за да се повиши капацитетът им за управление на проектите, включително и финансовото им отчитане;
- ✓ Издаване и публикуване на наръчници и ръководства за изпълнение на проектите с унифицирани отчетни образци;
- ✓ Издаване и публикуване на наръчници с често допускани грешки, нарушения;
- ✓ Редовни работни срещи между УО и бенефициентите с цел обсъждане на широк кръг от ключови въпроси, имащи отношение към изпълняваните проекти;
- ✓ Активна комуникация по мейл и телефон;
- ✓ Електронно кандидатстване и пилотно електронно отчитане от 2013 г.

Препоръчително е през програмен период 2014-2020 г. да продължи обмяната на опит и знания, особено с оглед на това, че в периода 2014-2020 г. Регламентите и Директивите на ЕС имат нов фокус и нов стратегически контекст в сравнение с оперативните програми, финансирани в периода 2007-2013 г.

Наблюдението на добри практики и е част от мониторинга на изпълнение на програмата, но няма установен ред или процедура по която да се следят добри практики и модели.

На електронна страница на УО има раздел „Примери за успешно изпълнени проекти по ОП „Конкурентоспособност“, където са представени успешно приключили проекти на бенефициенти с информация за целите, дейностите и постигнатите резултати. Успешно изпълнени проекти са представени и в брошури други рекламни материали.

При избора на проекти, които да бъдат включени в мониторинговите доклади като добра практика, се наблюдава и оценява проектния цикъл като процес, който представлява ефективен начин за постигане на конкретна цел, доказано е, че работи добре и постига очакваните резултати и затова се препоръчва като модел или като полезен пример. Търсеният резултат от идентифицирането и споделянето на добри практики е да се набавят



доказателства за ефективността на практика, за да се подобри нейната публичност и разпространение, така че тя да стане лесно достъпна и за многократна употреба от всички информирани заинтересованите страни вземащите решения, социално-икономически партньори, неправителствени организации, академични институции, медии и гражданското общество като цяло и да се улесни изучаването ѝ от другите. Очаква се, че споделянето на добри практики, ще вдъхнови допълнително промяна и "по-добра практика" и е препоръчително през програмния период 2014-2020 г. да продължи споделянето на добри практики като мотивиращ фактор за бенефициентите и останалите заинтересовани страни. **Изводът, който може да се направи е, че въпреки, че няма установен ред, по който се регистрират и следят добри практики и модели, е препоръчително да продължат успешните практики през програмен период 2014-2020 г., като се използва натрупаният опит и се редуцират негативните фактори**

ОВ 2 Какви са основните изводи от гледна точка на: дизайна на интервенциите, подбора на проектните предложения, договарянето, наблюдението и отчитането, финансовия контрол и извършването на плащания, системите за превенция, регистриране и докладване на нередности, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата, мерките за информация и комуникация, мерките за развитие на капацитета на бенефициентите и УО и пр.?

Дизайнът на интервенциите е подходящ и отговаря на идентифицираните нужди и целите на програмата. Въведена добра практика в работата на УО е въвеждането на предварителни публични обсъждания¹⁵⁹ със заинтересовани страни преди обявяване на насоките за кандидатстване, с което се гарантира по –адекватно отразяване на нуждите на целевите групи в хода на изпълнението на програмата и чувствително се увеличава прозрачността в работата на УО. Въпреки, че предварителното публикуване на насоките за кандидатстване е ефективен инструмент и добра практика, за да се оптимизира и подобри е необходимо УО да публикува информация, кои от предложенията на заинтересованите страни са приети, и тези, които са отхвърлени, поради какви причини.

В процесите на подбор на проектни предложения през програмния период се забелязва положителна тенденция. Значително се облекчава административната тежест, намаляват се сроковете за оценка, подобряват се критериите аз избор на бенефициенти и като цяло процесът става по-прозрачен и обективен.

Договарянето, наблюдението и отчитането на програмата също са процеси, които търпят непрекъснато подобрене. В процеса на изпълнение на ОП РКБИ и въз основа на настъпили промени в нормативните документи, дадени препоръки от одитни органи и ЕК и извършените анализи за управлението на програмата, Наръчникът по ОП РКБИ се актуализира периодично, като последната последният Вариант е 2 от април 2014 за програмен период 2007-2013 (общо 12 варианта за периода). Въз основа на направените

¹⁵⁹ Глава 7 от Наръчника по ОП РКБИ,(Вариант 8, 11/01/2011



анализи (вътрешни и външни) УО е предприел редица мерки за облекчаване и оптимизиране на условията за кандидатстване по процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и намаляване на административната тежест за кандидатите на етап кандидатстване¹⁶⁰: От анализа на обявените процедури се налага изводът, че **като добра практика може да се приеме обявяването на открита процедура, с конкурентен подбор и с определен срок за кандидатстване**. Тя е административно най-икономична и е най-подходяща за постигане на баланс между разполагаемо ограничено време и броят процедури за обявяване.

Финансов контрол и извършването на плащания. За улесняване на процедурите за верификация на разходите и изплащане на средствата, заложен в проектите за БФП през 2013 г. УО на ОП РКБИ приема „План за действие за минимизиране на риска от загуба на средства по оперативните програми (ОП), съфинансирани със средства от Структурните и Кохезионния фондове (СКФ) на ЕС през периода 2007-2013 г. по ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. **Положителна е практиката на УО да извършва периодични промени на процедурите по плащания и верифициране на разходите с цел улесняване на процеса и намаляване на административната тежест.**

УО на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г. е въвело **ефективни системи за установяване и регистриране на случаи на нередности** по всички приоритетни оси на оперативната програма, както и за тяхното докладване и последващо проследяване. В изпълнение на тези функции, УО анализира всеки сигнал за нередност и случай на установена нередност и при необходимост, предприема корективни действия за подобряване на контролната среда и избягване на аналогични случаи на нередности в бъдеще, когато се касае за повтарящи се нередности или такива, предизвикани от слабости в контролната среда.

Въз основа на направения документален анализ на предоставените одитни доклади и предходни анализи може да се направи изводът, че УО е въвел **ефективни процедури по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата**, както и е приложил всички необходими мерки и инструменти по отношение регистриране на получени сигнали, разглеждането им, констатирането на нередности и тяхната последваща регистрация по надлежния ред. От направения документален анализ се констатира, че в процеса на изпълнение през годините, вследствие на вътрешни анализи, промяна в нормативната база, препоръки от одитни органи, както и от оценки на програмата, основните документи по управление и наблюдение на ОП РКБИ са претърпели редица корекции. Тези промени са

¹⁶⁰ Окончателен доклад за изпълнението на оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013.



довели до множество облекчения по отношение административна тежест при кандидатстване по процедури от потенциални бенефициенти, както и до подобрене на процесите на управление и мониторинг при изпълнението на програмата.

В изпълнение на задачите по осигуряване на **публичност и прозрачност на дейностите по** Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013, заложи в Комуникационния план (КП) на Програмата, със Заповед № РД-16-456/08.05.2009 г. на Министъра на икономиката и енергетиката и Ръководител на Управляващия орган е предоставена БФП за изпълнението на проект „Осигуряване на публичност и прозрачност на дейностите по ОП РКБИ и документалният анализ на изпълнението на ОП РКБИ показва ясна профилираност на информационните потребности на потенциалните и реалните бенефициенти и **може да се направи извода, че използваните комуникационни средства в периода на изпълнение на ОП РКБИ 2007-2013 са били по-скоро ефективни.**

Подобрява се и административната структура на УО, чрез настъпилите промени през 2012 г. и премахването на МЗ, така отговорностите се концентрират в УО и се избягва дублиране на функции, което неизменно води до сериозно облекчаване на всички процедури. В края на периода на изпълнение на ОП РКБИ целият процес по планиране, подготовка, оценка сключване на договори и мониторинг е концентриран в ресорната дирекция на Министерството на икономиката и енергетиката, което в сравнение с периода на стартиране на програмата значително е скъсило и подобрило процеса на изпълнение на ОП РКБИ. За да продължи възходящата тенденция на развитие и за да се подобрят резултатите, е от изключително значение да се предотврати загубата на висококвалифицирани и мотивирани специалисти и експерти, които разполагат с нужната експертиза и разбиране за механизмите на управление и изпълнение на програмата.

Допълнително е необходимо да се засили предоставянето на указания на бенефициентите в процеса на изпълнение и отчитане на проектите, посредством провеждане на обучения за бенефициенти за изпълнение на ДБФП; публикуване и актуализиране на Ръководства за изпълнение на ДБФП по всяка процедура; провеждане на срещи на място в УО, както и публикуване на разяснения на официалната интернет страница на УО.

Под мултиплициращ ефект се разбира умножаването на положителни ефекти върху целеви групи, цели, политики, в резултат от извършвани действия (по презумпцията това са добри практики), които генерират тези ефекти. От гледна точка на подкрепените предприятия, тези действия произтичат от дейностите на изпълнявания проект, а от гледна точка на УО действията с мултиплициращ ефект могат да бъдат тези, които създават едновременни ползи и за целеви групи/заинтересовани страни, за самия УО и за икономиката като цяло.



В Насоките за кандидатстване по обявени процедури не е заложено изискване към бенефициентите да опишат какъв ще бъде мултиплициращият ефект и дали ще има такъв при реализирането на проектите им¹⁶¹.

УО въвежда мерки, **насърчавачи мултиплициращия ефект** при дизайна на интервенциите, като:

- Публикуване за публично обсъждане на проект на Насоки за кандидатстване и пакет документи по предстоящите за обявяване процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Публичното обсъждане е механизъм, който гарантира прозрачност в действията на УО и допринася за оптимизиране на партньорството със заинтересованите страни. То е и необходима предпоставка за отразяване на нуждите на целевите групи в хода на изпълнението на програмата.
- Едновременно публикуване на Оперативното ръководство за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ по всяка процедура и Насоките за кандидатстване, вкл. пакет от документи за кандидатстване. Въвеждането на тази мярка води до представянето на по-качествени проектни предложения, поради факта, че на етап кандидатстване бенефициентите са запознати с всички правила и изисквания, които е необходимо да спазват при изпълнението на ДБФП, което неминуемо води и до по-прецизно изготвяне на проектните предложения.
- Подобряване на методиките за оценка на проектните предложения, като разделя техническата и финансова оценка. Подобрената методика води до разширяване на достъпа до програмата от потенциални бенефициенти чрез въвеждането на възможност за предоставянето на допълнителни документи в първия етап на оценка, а това създава мултиплициращ ефект под формата на намалена административна тежест. Резултатът е по-голям брой проекти допуснати до етапа на техническа и финансова оценка
- Залагане на измерими индикатори и цели в насоките по обявените процедури - допринася за по-ефективното извършване на оценка и анализ по напредъка на изпълнение на програмата и постигнатите резултати, което от своя страна води до по-доброто планиране на процедури и разработване на критерии за **избор на операции**.

На база на гореизложените констатации може да се заключи, че мултиплициращ ефект се регистрира единствено от гледна точка на УО, чиято степен нараства с подобреното управление на програмата, в резултат на което се генерират по-високи ефекти в изпълнението на програмата (преизпълнение на индикатори, нараснал темп на растеж на определени икономически показатели, които са детайлно разгледани в ПРИЛОЖЕНИЕ 3). Оценка на ползите за бенефициентите и икономиката като цяло, които тези ефекти са

¹⁶¹ Няма подобно заложено изискване и в Критериите за избор на операции, като тази констатация е направена и в „Анализ на изпълнението на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007 – 2013 и препоръки за следващия програмен период 2014-2020 г.“ (стр.151)



създали не е възможно да бъде направена веднага след края на програмата, тъй тя се прави от по-широка времева дистанция, за да бъдат ползите материализирани в наблюдаеми и измерими стойности.

Механизмите, които гарантират, че техническите оценки се извършват от експерти с нужната квалификация са разписани в ПМС 121/2007г., както и в процедурите и наръчниците на УО. Като извод може да се обобщи, че има създадена и изградена система за изпълнение и отчитане работата на оценителните комисии, но съществуват пропуски, които водят до нарушаване на част от процедурите и не могат изцяло да гарантират качеството, прецизността и законосъобразността на всяка една оценка по обявените схеми за безвъзмездна финансова помощ. Особено внимание трябва да се обърне на възможностите за подобряване на механизмите, които биха могли да гарантират, че техническите оценки се извършват от експерти с нужната квалификация, опит и познания.

Също така в процеса на изпълнение на проектите за БФП по различните процедури са констатирани следните основни затруднения:

- ✓ Високо ниво на административна тежест;
- ✓ Пропуски при провеждане на тръжните процедури;
- ✓ Затруднение и неправилно попълване на отчетните (финансови и технически) документи по проектите;
- ✓ Многократно връщане на исканията за възстановяване на средства и изискване на допълнителни документи от бенефициентите, което забавя верификацията и изплащането на средствата;
- ✓ Оперативните ръководства са неясни за бенефициентите;
- ✓ Липсата на устойчива нормативна рамка, честа промяна в нормативната уредба относно изпълнението на договорите за БФП;
- ✓ Противоречиви тълкувания на изискванията от страна на УО;
- ✓ Текучество и липса на „институционална памет” в УО.

След структурните промени в УО, редица от установените трудности се преодоляват благодарение на участието от самото начало на етапа на планиране на всички заинтересовани партньори и въвеждане на необходимото опростяване и гъвкавост на правилата и процедурите. Опростяването допринася за ускоряването разпределението на средствата, по-висок процент на усвояване, по-голяма ефикасност и прозрачност, по-малко грешки при изпълнението на проектите и по-кратки срокове на плащане. **Препоръчително за периода 2014-2020 г. е да продължи да се търси баланс между опростяването и стабилността на правилата, процедурите и проверките, необходими за гарантиране законността и редовността на разходите на ЕС, както и разходването на средствата да стане по-резултатно и ефикасно насочено. Необходима е висока степен на приемственост на системите за управление и контрол, както и капацитет с цел да се**



надграждат придобитият управленски опит и познания, и във връзка с това да се предприемат мерки за избягване на текучеството на служителите в УО на ОП РКБИ.

Основните мерки за преодоляване на трудностите при изпълнението на ОП РКБИ са в посока засилване на административния капацитет и оптимизиране на вътрешните процедури при подготовка, управление и изпълнение на проекти - програмиране, планиране, управление, наблюдение и контрол.

ОВ 3 Какво трябва да се промени и какво трябва да се запази през настоящия програмен период, за да се постигне по-голяма ефикасност и ефективност при планиране, изпълнение и управление на интервенциите?

В хода на изпълнение на ОП РКБИ 2007-2013 са констатирани следните положителни методи, които допринасят за постигане на заложените цели и резултати като **предварителен анализ на нуждите и потребностите на бизнеса, релокация на финансов ресурс, добра административна структура и административен капацитет.**

Като добри практики в работата на УО са идентифицирани следните:

- Редовно провеждане на информационни дни и обучения за бенефициентите;
- Наличие на регионални офиси с необходимите капацитет и експертиза, които текущо подпомагат и консултират бенефициентите в хода на изпълнение на техните проекти;
- Бърза верификация и възстановяване на разходите на изпълнителите на ДБФП;
- Възможност за ползване на външна консултантска експертиза при подготовката и управление на проектите, в т.ч. допустимост на тези разходи по ОПРБКИ;
- Публично обсъждане на насоките за кандидатстване със заинтересованите страни с цел тяхното подобряване преди официалното им публикуване;
- Непрекъснато оптимизиране на онлайн системата за комуникация и обмен на информация между УО и бенефициентите на програмата.

На тази база могат да се направят следните **изводи:**

- В хода на изпълнение на ОП РКБИ, на база периодични анализи от страна на УО систематично са адресирани проблемите, свързани с подготовката, изпълнението и отчитането на проектите;
- Налице е повишен административен капацитет, както в УО, така и при бенефициентите на програмата, което е предпоставка за успешно реализиране на ОПИК 2014-2020;
- Идентифицирани са добри практики в резултат от изпълнението на ОП РКБИ, които биха могли да се използват и доразвият през програмен период 2014-2020 г.



- През програмен период 2014-2020 може да възникнат проблеми при прилагането на финансовите инструменти, които са свързани с евентуален излишък на финансов ресурс, както и неравнопоставеност на институции, отговорни за тяхното управление.

През програмен период 2014-2020 част от идентифицираните проблеми вече са адресирани чрез въвеждане на ИСУН 2020, чрез което значително е намалена административната тежест и е оптимизиран процеса по кандидатстване и отчитане на проектите.

Допълващи добри практики по отношение на създаването на дизайн на отделните интервенции за постигане на повече яснота и разбиране от бенефициентите, както и по устойчиво вграждане на принципите за опазване на околната среда и хоризонталните политики на ЕС могат да бъдат следните, например в Германия се провеждат предварителни индивидуални консултации с бенефициенти, преди стартиране на проекти, особено когато е включен инфраструктурен елемент, относно техническото и финансово изпълнение на проектите, за да се избегнат проблеми впоследствие.

Добра допълваща практика, която се прилага в повечето страни членки е, че процесът на програмиране на процедурите и насоките за кандидатстване е публичен. Например в Холандия и Словакия при програмирането и разработването на насоките за кандидатстване в работните групи се включват и заинтересовани страни и представители на бенефициенти. Най-голямата полза от това е, че бенефициентите най-добре познават процеса на изпълнение на договорите, необходимите ресурси и могат да дадат съвет на УО как заложените изисквания и критерии да извлекат максимума от самото изпълнение и да имат най-голяма добавена стойност.

Като добра допълваща практика може да се използва и тази в Словения. През месеца след публикуване на проект на насоки за кандидатстване, в Словения се провеждат информационни дни в цялата страна. На тях се представя пълния пакет с приложения и се формира дискусия с кандидатите. Акцентът е поставен върху изискванията и критериите, които са най-трудно изпълними. В допълнение е създадена онлайн информационна система, чрез която се отговаря на конкретни въпроси от страна на кандидатите. Дискусиите са публични и могат да изменят насоките за кандидатстване.

Като **препоръка за допълваща добра практика** в УО на ОПИК по отношение на създаването на дизайн на отделните интервенции за постигане на повече яснота и разбиране от бенефициентите, както и по устойчиво вграждане на принципите за опазване на околната среда и хоризонталните политики на ЕС е да се **въведе повече публичност и прозрачност при програмиране на насоките и критериите на отделните процедури** преди одобрението им от КН. Така в значителна степен ще избегне неразбиране, ще се постигне по-ефективно изпълнение на проектите с реални ползи за бизнеса и резултатност.

Като **надграждащи добри практики в подбора на проектни предложения** са практики за намаляване на административната тежест. **Добра практика в България е въвеждане на електронното подаване на проектни предложения през период 2014-2020 г. чрез ИСУН**



2020, което значително намалява административната тежест и повишава бързината на процеса на оценка и вече е актуално за ОПИК

Допълващи добри практики за осъществяване на по-качествен финансов контрол могат да бъдат постоянни актуализации и въвеждане на подобрения съгласно международният стандарт за публичен вътрешен финансов контрол е INTOSAI¹⁶². Насоки за вътрешен контрол в публичния сектор, който е основният стандарт за публичен вътрешен одит в ЕК. Финансовият контрол на програмата е достатъчно качествен и отговаря на насоки за вътрешен контрол в публичния сектор, който е основният стандарт за публичен вътрешен одит в ЕК, но трябва да се синхронизира непрекъснато с нововъведенията и промените в практиките в ЕК. Също така за подобряване на финансовия контрол е необходимо да подобри качеството на фактори като качеството и количеството на човешкия ресурс, зает в управлението на финансовите средства, неговата мотивация и постоянни инвестиции в неговата квалификация.

Допълващи практики за подобряване системите за превенция, регистриране и докладване на нередности и измами, процедурите по наблюдение, оценка и докладване на изпълнението на програмата могат да бъдат въвеждане на ИТ инструменти, системи за обмен на информация, риск индикатори, рискови профили, червени флагове, обучения на служителите от УО, бенефициентите и потенциалните бенефициенти от представители на АФКОС и ОЛАФ ще повиши знанията и компетенциите чрез споделянето на опит и разглеждането на реални казуси, включване на служители и конкретни бенефициенти в обученията, провеждани от експерти на ИАОСЕС към Школата по публични финанси към МФ и др. С цел въвеждане на добра практика при превенция е **препоръчително прилагането в ежедневната работа на УО на Практическо ръководство за Установяване на конфликт на интереси в процедури за обществени поръчки за структурни действия, насочено към ръководители, което е разработена на базата на анализ добри практики от експертна група на държавите членки, координирана от отдел D2 на OLAF за предотвратяване на измами.**

ОВ 4 Какви препоръки и конкретни предложения за подобряване управлението и изпълнението на ОПИК 2014-2020 г. могат да бъдат дадени?

Проведеното кабинетно проучване и качествен анализ на изпълнението на ОП РКБИ 2007-2013 г. показва, че биха могли да се предприемат поредица от конкретни дейности както от страна на Управляващия орган, така и от страна на целевите групи, които да подобрят управлението и изпълнението на ОПИК 2014-2020 г., част от които биха могли да бъдат:

1. Предотвратяване загубата на по-квалифицираните и мотивирани специалисти и експерти в УО, които разполагат с нужната експертиза и разбиране на механизмите на програмата. По този начин ще се избегне интензивното текучество на човешки ресурси и няма да е налице нарушаването на институционалната памет в управлението на ОПИК.

¹⁶² <http://www.intosai.org/en/issai-executive-summaries/intosai-guidance-for-good-governance-intosai-gov.html>



2. Намаляване на административната тежест за целевите групи – това включва както опростяването на процедурите и формулярите за кандидатстване, включително чрез нормативната уредба, електронизиране на процесите и повишаване на разбираемостта им чрез разяснения, включително на терминологията в насоките за кандидатстване и формулярите, информационните дни, както и рубриците за въпроси и отговори, така и елиминиране на практиката да се изискват документи, които биха могли да бъдат проверени или набавени по служебен път (напр. от Агенция по вписванията, НСИ, НОИ, НАП и др.).

3. Спазване на предварително заложените срокове по всички фази на проектния цикъл от страна на УО и оптимизиране на процеса на оценка на проектните предложения. През програмния период 2007-2013 г. са налице изключително дълги периоди (в някои случаи повече от 9 месеца) за оценка на проектните предложения, което неминуемо оказва негативно влияние върху адекватността на проектните идеи и ефективното им изпълнение в последствие.

4. Провеждане на допълнителни целенасочени и практически ориентирани обучения за потенциални бенефициенти и бенефициенти за изграждане на капацитет за усвояване на публични средства. Така на практика в още по-голяма степен ще се повиши капацитетът на бенефициентите, ще се минимизира рискът от допускане на грешки, а от там и загубата или не усвояването на предвидения ресурс.

5. Равномерно разпределение на процедурите за предоставяне на БФП и стриктно спазване на индикативната годишна работна програма, с което ще се избегне изключително кампанийният подход за обявяване на процедурите за набиране на проектни предложения. Това ще спомогне и за постигане на по-голяма синергия и допълняемост между отделните процедури, както и баланс между набирането на проектните предложения и тяхната оценка. Като цяло, това би довело до избягване на небалансирана натовареност, както и до минимизиране на риска от не усвояване на средствата.

За повишава на повишаване качеството на информация и потока на комуникация между УО, целевите групи и заинтересованите страни

За повишаване качеството на информация и потока на комуникация между УО, целевите групи и заинтересованите страни, особено по отношение на публичните събития, е добре да се работи в посока на максимална практическа насоченост на събитията, така че да бъдат в още по-голяма степен полезни за бенефициентите и потенциалните бенефициенти.

Допълващи добри практики, от останалите страни на ЕС, за изграждане капацитета на бенефициентите, информационните събития да са с по-голяма практическа насоченост, интерактивни и онлайн базирани, както и да се приложат модели за съвместни инициативи и модели по примера на добри практики от други държави-членки на ЕС. Свидетели сме на подобни инициативи в страните-членки Португалия, Чехия, Испания и др.

За изграждането капацитета на служителите на УО е важно участието в ТАИЕХ REGIO PEER 2 PEER (инициатива на Генерална Дирекция „Регионална политика“ на Европейската



комисия), предназначена за споделяне на опит между органите, които управляват средствата по Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд. Участието в нея помага на държавните служители, участващи в управлението на тези средства, за обмен на знания, добри практики и практически решения на конкретни проблеми, като по този начин подобрява административния капацитет и осигурява по-добри резултати за инвестициите на ЕС.

Най-общо държавните служители биха могли да участват в следните събития за обмяна на опит:

- 1) Експертни мисии: експерти на държавите-членки на ЕС могат да се изпращат до институции в други държави-членки, които са поискали партньорска съвети и обмяна на опит по конкретна тема. Експертни мисии могат да траят между 2 и 5 дни.
- 2) Учебни визити: служители (максимум 3) от искащата институция могат да се изпращат на работно посещение в други институции на държавите-членки на ЕС, за да се учат от колегите си и обменят добри практики. Учебните визити могат да продължат между 2 и 5 дни.
- 3) Семинари – Работни срещи (Workshops): по искане на институция могат да бъдат организирани работни срещи – единични или от няколко страни, които обикновено продължават не повече от 2 дни.

Въз основа на направените констатации, изводът е че необходимо предприемане на мерки за подобряване на капацитета както на бенефициенти, така и на служителите на УО. Препоръчително е организиране на специализирани и с голяма практическа насоченост обучения на бенефициенти, които могат да бъдат интерактивни или онлайн базирани. Също така е препоръчително организиране на обучения и обмяна на опит за служителите на УО като експертни мисии, учебни визити или семинари.

5 КОНСТАТАЦИИ, ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

В настоящия окончателен доклад са представени синтезирано констатациите и изводите от последващата оценка структурирани съгласно основните задачи за оценка (оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. (ниво 2); оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на ОП; оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики; добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОПИК през програмен период 2014-2020 г.



Подробни констатации и отговори на оценителните въпроси от техническата спецификация, както и отговори на допълнителните въпроси от техническата оферта са разписани в приложения към доклада, съответно Приложение 1, Приложение 2, Приложение 3 и Приложение 4.

Много от препоръките за подобряване на ефективността и ефикасността на управлението на ОПИК вече са отразени в настоящия програмен период. Представената таблица по-долу съдържа основни, обобщени констатации, изводи и препоръки от извършената последваща оценка на изпълнението, резултатите и въздействието на Оперативна програма „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ИНОВАЦИИ И
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ

Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2):		
Целите и дейностите по програмата правилно отразяват нуждите на българската икономика и са адекватни на стратегическите насоки дефинирани в националните стратегически документи.	Програмата успешно се вписва в интегрирания подход за подобряване на условия за провеждане и развитие на стопанска дейност и постигане на устойчив растеж.	Да продължи да се следват стратегическите насоки дефинирани в националните стратегически документи. ОПИК трябва да продължи да надгражда постигнатото в ОП РКБИ, но без да повтаря механично успешните дейности, а да ги разгръща, като бъде по гъвкава по отношение условията и ограниченията на макросредата.
В ОП РКБИ няма заложен механизъм за диференцирано подпомагане по ниво на технологичност и наукоемкост	ОП РКБИ е подпомагала предприятия от всички нива на технологичност и наукоемкост без да диференцира реално между тях	Да бъде въведен в употреба секторния иновационен индикатор на ЕК като фактор за оценка в процедурите за технологична модернизация
Оперативната програма стартира с много малък административен и финансов капацитет сред целевите групи и с неясни и противоречиви Насоки за кандидатстване, като в хода на нейното изпълнение тези дефицити се коригират.	Слабите резултати в първите години на програмата, вкл. високия дял на отхвърлени проекти на етап административно съответствие, са резултат от неподготвеността и на двете страни (целеви групи и УО) в реализацията на програмата.	Провеждане на повече тематични обучения свързани с разходването на средства от ЕС, прилагане на европейски регламенти, директиви и такива, свързани с провеждане на тръжни процедури.
Няма разбиране за ползите от създаването на партньорства между бизнеса и научните организации	Липса на достатъчно интервенции в ОП за стимулиране на доброволните партньорства. Частично, тя е продиктувана от липсата на подкрепящо законодателство в тази посока.	Необходимо е УО да преосмисли своето решение за ограничаване на доброволните партньорствата, като премахне задължителните такива при кандидатстване за БФП и да стимулира пазарно формираните партньорства между научни организации и предприятия
Не достатъчно ясна секторна приоритизация в	Определените допустими сектори по кодове на	При програмиране на процедурите да се вземат

Документът е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г., съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския фонд за регионално развитие. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от БИМ Консултинг ООД и при никакви обстоятелства не може да се приема, че неговото съдържание отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган.



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2):		
програмата	икономически дейности са съобразени с целите на програмата и с недопускането на двойно финансиране с други национални и международни програми. Делът на подпомогнатите чрез БФП предприятия по ОП РКБИ в приоритетни за страната сектори е все още малък спрямо общия брой предприятия, опериращи в сектора.	под внимание териториалните и секторни различия, които биха могли да се адресират и чрез залагане на специфични критерии като например иновационния индекс на икономическата дейност или относителните конкурентни преимущества на териториалната единица в дадени стопански дейности. Изготвяне на изчерпателна секторна приоритизация, която да позволява конкуренция между съпоставими сектори по КИД (нискотехнологични, високотехнологични, услуги, основани на знанието и др.) Препоръчително за ОПИК е периодично да се анализира износната конкурентоспособност на българските предприятия (чрез индексите на Баласа и Амир), и изводите да се използват при изготвяне на насоките за кандидатстване, основно по отношение на технологичната модернизация и внедряването на иновации в пазарна фаза.
Недостатъчно адекватни и своевременни промени в процедурите за кандидатстване за ДБФ	В процеса на изпълнение на процедурите за безвъзмездна помощ се наблюдава генерирането на схеми от един и същ тип, в които не се отразяват настъпилите промените във външната	Извършване на задължителен предварителен анализ при програмирането на отделните процедури, в които да се отразяват динамиката, с която се развива бизнес-средата, променливите



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2):		
	<p>среда, както и на нагласите и актуалните потребности на представителите на целевите групи на програмата.</p>	<p>тенденции в развитието на отделните сектори на икономиката като последица от световната финансова и икономическа криза и да се адаптират към промените. Препоръчително е да настъпват промени в планираните операции, като те трябва да се извършват максимално гъвкаво и своевременно, за да отговорят на нуждите и предизвикателствата на целевите групи.</p>
<p>Потребностите на целевите групи от финансиране чрез финансови инструменти са идентифицирани на база анализ на ЕИФ, извършен в партньорство с УО на ОПРБКИ</p>	<p>Механизмите за определяне потребностите на целевите групи включват анализ на пазара, консултации със заинтересованите страни и периодично актуализиране на инвестиционната стратегията в рамките на инициативата JEREMIE.</p> <p>Изменението в характеристиките на портфолиото на JER 009/2 са довели до положителна промяна в изпълнението на финансовия инструмент.</p> <p>Изпълнението на ПО1 на ОПРБКИ под първоначално заложените очаквания има пряко отношение към повишаване на финансовия</p>	<p>Да продължи практиката за определяне потребностите на целевите групи от финансиране чрез финансови инструменти на база на анализ и консултации със заинтересованите страни.</p> <p>Да се извършва периодичен преглед и актуализация на анализа и при необходимост, да бъдат внасяни необходимите промени в характеристиките на финансовите инструменти с оглед по-пълното задоволяване на нуждите на ползвателите и пълното усвояване на наличния финансов ресурс.</p>



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 1: Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2):		
	ресурс по ПОЗ и неговото успешно усвояване.	
Ползвателите на финансови продукти по JEREMIE получават информация за възможностите за финансиране основно чрез банките-посредници.	Предвид спецификата на финансирането чрез финансови инструменти, най-ефективен канал за комуникация е институцията, чрез която ползвателя получава финансовия ресурс.	Да се запази практиката на директна комуникация на бенефициентите с институцията, чрез която се предоставя финансирането с оглед запазване на ефективността на комуникация.
Съществува необходимост от постоянни действия в посока увеличаване на капацитета на бенефициентите за успешно управление и изпълнение на проекти. В началото на програмния период, приложените интервенции не са били напълно съобразени с капацитета на институционалните бенефициенти за усвояване на публични средства	Не всички процедури за БФП са съобразени с капацитета на бенефициентите за успешно изпълнение на проекти. Необходимо е съобразяване на дизайна на процедурите на БФП с капацитета на целевите групи за усвояване на публични средства.	Програмиране на процедурите за БФП така, че да са съобразени с възможностите и капацитета на целевите групи. Предприемане на дейности по ОПИК за непрекъснато повишаване на капацитета на бенефициентите.
В началото на изпълнение на програмата се наблюдава ненавременно разработени, утвърдени и публикувани изчерпателни правила и процедури свързани с функциите и задачите на страните участващи в изпълнението на дейности по проекти, финансирани по ОП РКБИ.	За ограничаване възможностите за налагане на финансови корекции и за превенция от допускане на грешки е необходимо своевременно разработване на ясни и изчерпателни правила за управление на проекти финансирани от ОП РКБИ.	Непрекъснато и своевременно актуализиране на ръководства и наръчници за управление на проекти, финансирани от ОП РКБИ.



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 2: Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма		
<p>Постигнато е високо преизпълнение на индикаторите за резултат, което се дължи на нереалистично планиране/актуализиране на целевите стойности.</p>		
<p>Индикаторите с техните целеви стойности не са формулирани в контекста на програмата и оста и не измерват постигнати ефекти, а по-скоро количествено натрупване на обективно измерими резултати</p>	<p>Необходимо е да се създадат процедури към Наръчника по ОПИК, които да събират и валидират надеждни данни за отчитане на индикаторите.</p>	<p>Да се изготвят процедури за събиране и валидиране на данни към методологическите насоки за отчитане на индикаторите. Към момента на изготвяне на доклада препоръката е реализирана частично в ОПИК 2014-2020 – приети са Методологически насоки за отчитане на индикаторите за резултат и изпълнение по ОПИК, необходимо е да се изготвят процедури за събиране и валидиране на данните.</p>
<p>През 2012 г. първоначално заложените индикатори по ПОЗ са заменени, поради недостатъчната информационна база за тяхното периодично отчитане.</p> <p>Очакваните стойности на новозаложените индикатори са в пъти преизпълнени.</p> <p>Подобно е положението и при останалите приоритетни оси, където повечето от целевите стойности на индикаторите са занижени и съответно те са преизпълнение в пъти.</p>	<p>Определянето на индикаторите и техните базови стойности да става въз основа на предварително проучване относно информационната база за тяхното отчитане.</p>	<p>За данни, които се събират за изпълнение на индикаторите от УО е препоръчително е да се създадат процедури за контрол на качеството на информацията – надеждност, навременност (актуалност) и автентичност на събираните данни за изпълнение на индикатори в ОПИК</p>
<p>В съдържателен план целевата рамка на ПО1 обхваща ключови аспекти на иновационната система, докато в структурно отношение, тя е конструирана съобразно целевите групи, а не на</p>	<p>Налице е недостатъчна синергия и допълняемост между целите на оста.</p>	<p>УО е необходимо да фокусира целите на оста около стратегически фокуси, с което ще се постигне по-висок принос на оста в реализирането на национални политики, както</p>



база етапи на развитие на иновационната система.		и иновациите ще бъдат по-целено стимулирани.
В хода на изпълнение ОП РКБИ протича интензивно текучество на персонал, ангажиран с практическото изпълнение на задачи по всички ПО	Нарушена е институционалната памет в управлението на ОП РКБИ.	Необходимо е инвестиране на повече усилия и средства в поддържане на административния капацитет и постоянна компетентност на служителите на УО, независимо от случващите се промени в ръководния екип или други политически или икономически промени.
УО прилага кампаниен подход за обявяване на процедурите за набиране на проектни предложения	Синергията и допълняемостта между отделните процедури е отслабена. Балансът между набирането на проектните предложения и тяхната оценка е минимизиран. Небалансираната натовареност може да доведе до риск от неусвояемост на средствата	УО би могъл да обмисли преобръщане на перспективата на планиране на схемите - не по целеви групи, както е понастоящем, а по етапи на иновационното производство - изследвания, доказване на концепцията/изобретението, ранен етап на разработка на технологията, разработка на продукта и внедряване. УО би могъл да предложи равномерно разпределение на процедурите за БФП и стриктно спазване на индикативната годишна работна програма.
Изготвянето на инвестиционна стратегия по инициативата JEREMIE е извършено на база Анализ на различията в България, разработен от ЕИФ, в който са идентифицирани основните характеристики на финансовия пазар в страната. По-голямата част от информация, която е налична в банките-посредници се третира	Инвестиционната стратегия, въз основа на която са структурирани финансовите инструменти по JEREMIE адресира идентифицираните нужди по ПОЗ на ОПРБИ. Отделните финансови инструменти по JEREMIE имат принос към постигането на поставените цели, но поради липса на пълна и периодична	Да продължи добрата практика за разработване на инвестиционна стратегия и структуриране на финансови инструменти на база предварителен задълбочен анализ, който заедно с инвестиционната стратегия да се актуализират периодично. Да се вземат задължения на банките-посредници



конфиденциално и не може да бъде предоставена за целите на оценката	информация, въз основа на която да се измерва ефекта от финансирането, не може да се направи оценка на реалното постигане на целите и нуждите, идентифицирани в ОПРБКИ. Информация, която се събира във връзка с изпълнението на ПО 3 не е достатъчна за измерване ефекта от финансирането в полза на целевите групи и заинтересованите страни.	и фонд мениджърите да събират и предоставят определен набор от данни и информация (напр. брой въведени нови продукти/услуги/производствени технологии, % на увеличение на продажбите/износа в чужбина и др.), чрез които да се измерва ефекта от финансирането в полза на целевите групи и заинтересованите страни.
Изпълнението на инициативата JEREMIE в България се осъществява чрез структура на Холдингов фонд, управляван от ЕИФ съгласно приложимите Регламенти.	Изпълнението на инициативата JEREMIE в рамките на ПОЗ на ОПРБКИ е било обезпечено с необходимите ресурси (финансови, административен капацитет, процедури, закони и подзаконови нормативни актове и др.), които да осигурят ефективното и ефикасно постигане на заложените резултати, индикатори и цели.	Да се предприемат мерки, натрупаният до момента капацитет и добри практики за управление на финансови инструменти да се използват и през програмен период 2014-2020,
С изменението на ОПРБКИ през 2012 г. първоначално предвиденият ресурс по ПОЗ е увеличен от 200 на 350 млн. евро. Два от предвидените в инвестиционната стратегия финансови инструменти са прекратени, а наличният ресурс е релокиран към останалите.	Прехвърлянето на финансов ресурс от ПО1 към ПОЗ коректно е релокирано към JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска предвид по-високата степен на усвояемост на средствата по този финансов продукт и с оглед предотвратяване загубата на БФП в рамките на програмата. Поради липсата на аналогични финансови инструменти на българския пазар, не може да бъде направена оценка относно ефекта от	При бъдещи изменения на инвестиционната стратегия и прехвърлянето на финансов ресурс от една ос към друга в рамките на програмата или преразпределянето на ресурси между отделни финансови инструменти, едновременно следва да се прави анализ и оценка/преоценка на целите и индикаторите с оглед тяхното постигане в края на програмния период. През програмен период 2014-2020 да се



	<p>прекръпяване на JER 009/3 Капитал за растеж и JER 009/4 Мецанин фонд. Финансовият ресурс коректно е пренасочен към останалите финансови инструменти по JEREMIE.</p> <p>Спорно е доколко увеличаването на финансовия ресурс по ПОЗ без изменение на индикаторите би довело до постигане и преизпълнение на очакваните стойности.</p>	<p>предложат капиталови финансови инструменти, напр. аналогични на JER 009/3 Капитал за растеж и JER 009/4 Мецанин фонд и да бъде проследен и оценен техният ефект, както на макро, така и на микро ниво.</p>
<p>От общия наличен бюджет по ПОЗ в размер на 350 млн. евро алокираните средства за финансови инструменти са 335 млн. евро, 1 млн. евро е за а подкрепа за създаване или разширяване на съществуващи мрежи от бизнес ангели в България, а остатъкът от 14 млн. евро са за такси за управление на Холдинговия фонд.</p>	<p>Средният ефект на лоста, постигнат в рамките на ОСЗ е 2,82x. Предвид това, че инициативата JEREMIE се прилага за първи път в страната, постигнатият ефект на лоста може да се оцени като много добър.</p> <p>Най-голям брой кредити са отпуснати в рамките на JER 009/2 – Гаранции покриващи загуби по портфейл от заеми и JER 009/6 – Фонд за споделяне на риска, като тяхната средна стойност е ~0,1 млн. евро, което означава, че същите са ползвани предимно за оборотни средства, които нямат пряка добавена стойност за българската икономика.</p>	<p>При изготвяне на инвестиционна стратегия да се вземат предвид резултатите от постигнатия ефект на лоста по отделните финансови инструменти по JEREMIE с цел повишаване ефективността и ефикасността на вложените ресурси.</p>
<p>За оценка на ефективността и ефикасността, няма достатъчна информация относно постигнатия ефект върху икономиката на макро и микро ниво, в т.ч. колко от МСП, ползвали</p>	<p>Системата за измерване, проследяване и отчитане ефективността върху икономиката на микро и макро ниво в резултат от реализирането на финансовите инструменти по инициативата</p>	<p>На база резултатно ориентирани индикатори, да се формулира минимален набор от данни и информация (напр. брой въведени нови продукти/услуги/производствени технологии, %</p>



финансови инструменти са увеличили своя производствен капацитет или са променили категорията на предприятието си, както и дали са преминали на следващо инвестиционно ниво.	JEREMIE не събира целево и периодично данни за извършване на адекватна оценка.	на увеличение на продажбите/износа в чужбина и др.), които да се събират периодично с оглед измерване на реалния ефект от прилагане на финансови инструменти върху икономиката на микро и макро ниво. В договорите за предоставяне на финансиране чрез финансови инструменти, да се вмени задължението на получателите да изготвят и представят периодично такива данни и информация.
На ЕИФ не е изрично вменено да прехвърля административен и управленски опит към българските институции във връзка с прилагането на финансовите инструменти, което има негативно отражение в структурирането и прилагането на инструментите на финансовия инженеринг през програмен период 2014-2020 от страна на Фонда на фондовете.	Не е осигурено изграждането на административен и управленски капацитет в българските институции чрез трансфер на опит от страна на ЕИФ при структурирането и управлението на финансовите инструменти, подкрепяни от ЕС.	Чрез изрични договорни задължения, да се осигури трансфера на опит и ноу-хау за структуриране и управление на финансови инструменти към български институции, както и да се осигури задържането на изградения административен капацитет в българските компетентни органи.
Остава отворена препоръката от междинния доклад, на основата на опита от програмен период 2007-2013 да се облекчат максимално процедурите по подаване искания за плащане и окончателно отчитане на проектите, за да се осигурят достатъчни темпове на усвояване.	Въвеждането на опростени разходи ще оптимизира финансовото отчитане на проектите и ще се увеличат темповете на усвояване на БФП.	Препоръката е частично изпълнена, но би било добре допълнително да се оптимизира финансовото отчитане с въвеждане на опростени разходи.
Всички ръководства на УО в помощ на	Да се предприемат мерки за оптимизиране на	Освен увеличаване броя на служителите в



<p>бенефициентите са насочени основно към бизнеса. Институционалните бенефициенти, както и проектите финансирани по техническа помощ имат по-специфични нужди и липсата на достатъчно ясни указания са предпоставка за възникване на казуси и нарушения.</p> <p>Поради голямото текучество има институционални бенефициенти по ОП РКБИ, които са останали без нито един служител участвал в екипите на проектите финансирани по ОП РКБИ.</p> <p>Процедурите за обществени поръчки по ЗОП крият много рискове за забава поради голяма продължителност и дългите срокове на обжалване в КЗК или ВАС.</p>	<p>цялостното управление на проекти от институционални бенефициенти като например да се увеличат броя на служителите включени в екипите по управление на проектите.</p> <p>Така ще се подобри административния капацитет в институционалните бенефициенти.</p> <p>Необходимо е въвеждане на превантивни мерки срещу продължителните и дългите срокове на обжалване в КЗК или ВАС на обществените поръчки по ЗОП.</p>	<p>екипите за управление е необходимо и организирани на специфични обучения от УО на тези екипи, както по отношение на управление на проектите финансирани по ОПИК 2014-2020 във връзка с новите изисквания и регламенти, така и обучения по ЗОП, за да се избегнат превантивно грешки и пропуски в процедурите и съответно финансови корекции.</p> <p>Също така е препоръчително в Наръчника по ОПИК да се създаде опростена и бърза процедура специално за анексиране на договорите на институционалните бенефициенти, за да се осигури успешното изпълнение на проектите. Препоръчително е за програмен период 2014-2020 г. в графиците за изпълнение да бъде предвидено повече време за провеждане на поръчки по ЗОП, както и над графиците за обявяване на обществени поръчки да има непрекъснат контрол от УО, за да могат превантивно да предприемат мерки относно възникване на закъснения или други нарушения.</p>
<p>От проведените качествени изследвания се налага изводът, че честата смяна на управленския екип е един от факторите, които оказват най-голямо влияние на работата на УО и</p>	<p>Този фактор е проводник на различен подход в управлението, политическо влияние, несигурност сред служителите и недобра комуникация в дирекцията и влияе негативно върху цялостното</p>	<p>Препоръчително е ръководството на УО на ОПИК да бъде по-стабилно и независимо и да няма политическо влияние при промяна на</p>



съответно влияят на изпълнението на целите и постигане на резултатите. Препоръчително е ръководството на УО да бъде по-стабилно и независимо и да няма политическо влияние при промяна на правителството в България.	изпълнение на Оперативната програма	правителството в България.
Най-големия процент нанесени финансови корекции върху изпълнението на програмата са поради нарушения на процедурите за обществени поръчки по ЗОП или ПМС 55, ПМС 69 или ПМС 118	Много нанесени корекции най-вече поради нарушенията по поръчките за външен изпълнител. Много финансови корекции нанесени поради нарушения в обществените поръчки обявени по ЗОП на институционалните бенефициенти и УО от ОСЕС. Подходът и критериите на всички институции отговарящи за правилното разходване на средствата по ЕФРП трябва да се уеднакви и синхронизира.	Препоръчително е провеждане на регулярни срещи с представители на останалите хоризонтални структури, за да се уеднаквяват практики и ранно известяване при откриване на системни грешки. Това ще даде възможност да се уеднакви подхода на УО, СО и ОО и съответно ще доведе до намаляване на финансовите корекции.

Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите,		
Предприятията по ПОЗ отчитат значително по-високи темпове на засилване на икономическа активност (оборот, БДС). Делът на необслужвани кредити по инициативата JEREMIE е значително по-нисък от констатираните в икономиката.	Подпомагането на предприятия чрез дългови инструменти спомага за налагане на висока финансова дисциплина и ефикасност на мобилизирания финансов ресурс.	Въпреки отчетените силно позитивни тенденции по ПОЗ, преобладава профилът на ниско наукоемки и ниско технологични кредитирани предприятия. За програмен период 2014-2020 е наложително да се въведат минимални квоти за финансиране от страна банките-посредници на по-високо рискови проекти с високо технологична и наукоемка дейност.



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите,		
ОП РКБИ има положителни странични ефекти върху икономиката на страната, чрез големия брой ангажирани подизпълнители	Програмата има ясно констатирани позитивни съпътстващи ефекти от мрежов тип, който индиректно подобряват бизнес-средата. Съществува потенциал за повишаване на въздействието на програмата върху икономиката на страната, чрез по-добра експлоатация на този мрежов ефект	Да се постави акцент върху изпълнението на интервенции, насочени към подпомагане на дейности с по-висок мрежови потенциал.
Заложените индикатори не отразяват акуратно и изчерпателно извършените по програмата дейности и реално постигнатите резултати. Съществуват по-удачни методи за оценяване на въздействието и ефективността на програмата.	Оценката на програмата чрез синтетични макроикономически индикатори и индикаторите за продукт и резултат не позволява изчерпателна статистическа оценка на дейностите по ОП РКБИ. Нужно е да се осигурят навременни статистически данни за извършване на съпоставителен анализ между предприятия бенефициенти и тези от допустимите по програмата икономически дейности.	Поддържането на статистически бази данни за всички бенефициенти на програмата и специализираната им класификация от страна на НСИ по редица специфични статистически индикатори. Поддържане на еквивалентна СБС база данни за предприятията от допустимите по програмата сектори.
Наблюдава се сравнително по-висока ефективност на процедурите с директна приложимост (внедряване на иновации, стандартизация и сертификация, технологична модернизация, енергийна ефективност)	Съществува потенциал за подобрене на ефективността и ефикасността на процедурите свързани с нетрадиционни инвестиционни и организационни дейности (бизнес сътрудничество, клъстерни производства, разработване на иновации и др.)	Ефективността и ефикасността на програмата могат да бъдат допълнително подобрени чрез по-тясно фокусиране върху интервенциите с приложимост като технологична модернизация за утвърдени предприятия с ясна стопанска дейност, въвеждане на международни стандарти за предприятия с експортен потенциал,



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите,		
		внедряване на СУК и прочее.
Програмата афишира много добри нива и динамика на заетост в предприятията бенефициенти.	ОП РКБИ има реален принос върху заетостта при бенефициентите и подобрява качеството на работната сила.	Интегриране на специфичен подход за гарантиране на устойчивост на постигнатата заетост през програмен период 2014-2020.

Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите, вкл. оценка на въздействието върху околната среда		
При изпълнението на ОП РКБИ са взети под внимание в пълна степен всички екологични съображения и препоръки разгледани в Екологичната оценка на Програмата	Стриктно са спазвани условията на издаденото от МОСВ Становище по ЕО №5-4/2007 от 04.06.2007, в т.ч. и допълнително поставените условия към него	Да продължи своевременното изготвяне на тригодишните доклади по наблюдението и контрола на въздействието върху околната среда на ОПИК, произтичащи от условията на Становище по ЕО №5-4/2014 г., издадено на 25.07.2014 г. от МОСВ
Във връзка с изменения на ОП РКБИ през 2012 и 2015 година УО на Програмата е предприел необходимите стъпки и своевременно е уведомил МОСВ за предвидените промени	И в двата случая измененията са свързани с промени в обхвата на инструментите, разширяване на обхвата и ресурсите или преформулиране на конкретни области за въздействие, а не с промени в законодателството и нормативната уредба по ООС	УО да продължава своевременно да уведомява МОСВ при евентуални промени в ОПИК



Констатации	Изводи	Препоръки
Задача 3: Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигната устойчивост на резултатите, вкл. към изпълнението на хоризонталните политики		
<p>Едностранчиво разглеждане на принципа за равнопоставеност и недискриминация, разбираан само като равенство между половете.</p> <p>„Равните възможности“ в контекста на европейските фондове включва четири основни елемента:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Равенството между половете; -Права и включване на хората с увреждания; -Недискриминация, основана на възраст; -Недискриминация на етническа основа. 	<p>Не е събирана изчерпателна информация по отношение на принципа за равнопоставеност и недискриминация, което не позволява да бъде направен пълен анализ на приноса за изпълнението му.</p>	<p>В програмен период 2014-2020 г. да се въведе събирането на информация относно останалите категории крайни участници – освен пол, например – етнос, ниво на образование, хора с увреждания и т.н., за да е налична информационна база, от която може да се прецени приложимостта на тези категории за програмата. Да се провежда по-интензивна комуникационна кампания, както и да се стимулира участието на жени, хора с увреждания на етапа на оценка на предложения, отчитащи такъв индикатор, където е приложимо.</p>
<p>Необходимост от по-голяма яснота по отношение на хоризонталните принципи, които трябва да се докладват от бенефициентите и УО</p>	<p>Като цяло хоризонталните принципи са адекватно отразени в Наръчника за управление и изпълнение на програмата, но са възможни подобрения по отношение на включването на дефиниции за УО и бенефициентите, както и повече яснота по отношение прилагането на принципите на практика.</p>	<p>За програмен период 2014-2020 г. е препоръчително в Наръчника на УО и/или Ръководство на ДБФП по ОПИК да се добавят дефиниции за всички хоризонтални принципи, както и по-детайлно описание как бенефициентите да ги докладват</p>

Констатации	Изводи	Препоръки
-------------	--------	-----------



Задача 4: Оценка на добрите практики от прилагането на ОП РКБИ през програмен период 2007-2013 г. и формулиране на препоръки, работещи модели и добри практики с насоки за прилагането им при изпълнение на ОПИК (2014-2020 г.)

Предпочитан канал за комуникация от страна на бенефициентите са публичните събития и обученията.	Проведените събития през програмен период 2007-2013 се оказват полезни, но не достатъчно ефективни.	Провеждане на допълнителни целенасочени и най-вече практически ориентирани публични събития и обучения за потенциални бенефициенти и бенефициенти за изграждане на капацитет за усвояване на публични средства.
В правилата на програмата липсва определен ред, съгласно който да се посочи изпълнението на нормативното изискване за определяне на участниците в оценителния процес, така че да притежават специфичната квалификация и професионална компетентност по всяка от проведените процедури.	Неефективен оценителен процес – не се гарантира изцяло качеството, прецизността и законосъобразността на всяка една оценка по обявените схеми за безвъзмездна финансова помощ.	Подобряване на механизмите, които да гарантират, че техническите оценки се извършват от експерти с нужната квалификация, опит и познания.
В резултат от последващата оценка на изпълнение на ОПРКБИ 2007-2013 г. са идентифицирани всички основни проблеми, области за подобрене и добри практики.	В хода на изпълнение на ОПРКБИ, на база периодични анализи от страна на УО систематично са адресирани проблемите, свързани с подготовката, изпълнението и отчитането на проектите. Налице е повишен административен капацитет, както в УО, така и при бенефициентите на програмата, което е предпоставка за успешно реализиране на ОПИК 2014-2020; Идентифицирани са добри практики в резултат	Идентифицираните добри практики да бъдат системно прилагани през новия програмен период въз основа на периодичен анализ, създаване на вътрешна система за регистриране на добри практики/ работещи модели, които да се прилагат при управление на програмата..



	от изпълнението на ОП РКБИ, които биха могли да се използват и доразвият през програмен период 2014-2020 г.	
В резултат от проведените дълбочинни интервюта са констатирани и допълнителни проблеми, които имат отношение предимно към изпълнение на ОПИК 2014-2020 и в частност, прилагането на финансовите инструменти	През новия програмен период 2014-2020 може да възникнат проблеми при прилагането на финансовите инструменти, които са свързани с евентуален излишък на финансов ресурс, тъй като не е налице информация доколко при предварителната оценка на финансовите инструменти по ОПИК 2014-2020 е взето предвид рециклирането на финансовия ресурс по JEREMIE в периода 2007-2013, който ще се използва и през новия програмен период въз основа на вече подписаното споразумение с ЕИФ.	При актуализиране на предварителната оценка на приложимостта на финансовите инструменти по ОПИК, да се направи задълбочен анализ във връзка с евентуален излишък на финансов ресурс, както и евентуалните конфликти в нормативната база за работа на ЕИФ и ФМФИБ с оглед гарантиране равнопоставеността на финансовите инструменти, управлявани от двете институции.
През новия програмен период 2014-2020 част от идентифицираните проблеми вече са адресирани чрез въвеждане на ИСУН 2020, чрез което значително е намалена административната тежест и е оптимизиран процеса по кандидатстване и отчитане на проектите. Идентифицирани са и допълнителни проблеми с оглед на новия програмен период.	Въпреки непрестанното подобряване на процеса по програмиране, изпълнение и управление, за новия програмен период 2014-2020 г. са идентифицирани нови проблемни области и области за подобрене. Новоидентифицираните проблеми могат да бъдат адекватно адресирани чрез периодичен анализ и прилагане на стратегията за изпълнение на ОПИК чрез предприемане на цели и навременни мерки.	Изготвяне на периодичен анализ на новоидентифицираните проблемни области и области за подобрене и актуализиран на системата за управление и контрол за изпълнение на ОПИК чрез предприемане на цели и навременни мерки.



6 НАСОКИ И ПОДХОД ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ИЗВОДИТЕ, ЗАКЛЮЧЕНИЯТА И ПРЕПОРЪКТЕ

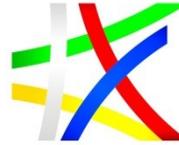
В своята същност оценката и в частност последващата оценка е част от процеса на мониторинг на публични програми, който представлява непрекъснато събиране и анализ на информация за хода на реализация на програмата и постигане поставените цели и резултати. Информацията, получена в резултат от извършването ѝ е добре да се използва за целите на управлението, които са свързани с осъществяване на контрол, вземане на управленски решения за продължаване, изменение или допълване на действащата за периода 2014-2020 г. ОП „Иновации и конкурентоспособност“. Подходът за прилагане на изводите, заключенията и препоръките трябва да притежава голяма степен на обвързаност между идентифицираните предизвикателства и нужди, специфичните цели, дейностите и заложените индикатори, като се има предвид ограничения финансов ресурс и необходимостта от резултати и доколко има йерархия на финансовите приоритети на ОПИК. Удачно е изготвянето на план за изпълнение на препоръките от УО и определяне на отговорници и времева рамка за неговото изпълнение. Изготвяне на план за изпълнение на препоръките ще спомогне програмата да бъде усъвършенствана и подобрена, за да постигне целите си по икономически най-ефективен начин, както и да подпомогне последващите дейности за мониторинг и оценка. В глава 13 „Наблюдение и оценка на оперативната програма“ от Наръчника по ОПИК 2014 - 2020 (версия 2, август 2016 г.) е описана процедурата за организация на процеса на оценка. Съгласно нея, след завършване на дадена оценка (вътрешна или външна), експертите по оценка от отдел ПНООП изготвят и предоставят за одобрение доклад от оценката на началника на отдел ПНООП и на Ръководителя на УО. КН е крайната инстанция, която разглежда докладите от оценките и одобрява изводите и препоръките в тях, когато тези препоръки засягат значителни промени в ОПИК, които са от компетенциите на КН. Резултатите от оценките на Оперативната програма се изпращат на Европейската комисия и се публикуват на интернет страницата на оперативната програма.

Ето защо, при изготвяне на последващата оценка подходът за прилагане на изводите, заключенията и препоръките трябва да отговарят на общия подход на организация и планиране на дейностите за управление на ОПИК, спазвайки насоките на чл. 55. ал. 3 на Регламент №1303/2013 г., както следва:

а) приносът към стратегията на Съюза за интелигентен , устойчив и приобщаващ растеж, като се имат предвид избраните тематични цели и приоритети и като се отчитат националните и регионалните нужди и потенциалът за развитие , както и извлечените изводи от предходните програмни периоди;



- б) вътрешната съгласуваност на предложената програма или дейност и как тя се отнася към други относими инструменти;
- в) последователността на разпределянето на бюджетните средства спрямо целите на програмата;
- г) последователността на избраните тематични цели, приоритетите и съответните цели на програмите с ОСР, споразумението за партньорство и съответните препоръки за отделните държави, приети съгласно член 121, параграф 2 от ДФЕС, и когато това е целесъобразно на национално равнище— Националната програма за реформи;
- д) относимостта и яснотата на предлаганите за програмата показатели ;
- е) по какъв начин очакваното изпълнение ще допринесе за резултатите;
- ж) дали количествените целеви стойности за показателите са реалистични, като се отчита предвидената подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове;
- з) основанията за предложената форма на подкрепа;
- и) адекватността на човешките ресурси и на административния капацитет за управление на програмата;
- й) пригодността на процедурите за мониторинг на програмата, както и за събирането на данни, необходими за провеждане на оценките;
- к) пригодността на етапните цели, избрани за рамката на изпълнението;
- л) адекватността на планираните мерки за насърчаване на равните възможности за мъжете и жените и предотвратяване на всякаква дискриминация, по-специално по отношение на достъпност за хората с увреждания;
- м) адекватността на планираните мерки за насърчаване на устойчивото развитие;
- н) планираните мерки за намаляване на административната тежест за бенефициентите.



7 ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1: Доклад от изпълнението на Задача 1 „Оценка на целесъобразността от прилагането на оперативната програма на две нива - във връзка с потребностите на основните целеви групи (ниво 1) и във връзка с целите и приоритетите за развитие на националната икономика за периода 2007-2013 г. в контекста на общоевропейските цели за ускорен преход към икономика, базирана на знанието и постигане на ефективен икономически растеж (ниво 2)“

Приложение 2: Доклад от изпълнението на Задача 2 „Оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението на оперативната програма, която следва да се базира на отделни анализи и оценки по петте приоритетни оси при отчитане на техните специфични целеви групи, конкретни цели и инструменти за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, а за приоритетна ос 3 „Финансови ресурси за развитие на предприятията“ – стартираните инструменти за финансов инженеринг по инициативата JEREMIE“

Приложение 3: Доклад от изпълнението на задача 3 „Оценка на въздействието на интервенциите по ОП РКБИ на ниво програма и постигнатата устойчивост на резултатите, включително оценка на въздействието върху околната среда и приноса към изпълнението на хоризонталните политики

Приложение 4: Доклад от изпълнението на задача 4 „Оценка на добрите практики от прилагането на ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ през програмен период 2007-2013 г. и формулиране на препоръки/работещи модели и добри практики, с конкретни насоки за прилагането им при изпълнението на ОПИК през настоящия програмен период (2014-2020 г.)

Приложение 5: Използвани източници на информация



Приложение 6: Доклад на резултатите от проведено анкетно проучване сред служителите на УО на ОП РКБИ

Приложение 7: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 1 на ОП РКБИ

Приложение 7.1: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред потенциални бенефициенти на ПО 1 на ОП РКБИ

Приложение 8: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 2 на ОП РКБИ

Приложение 8.1: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред потенциални бенефициенти на ПО 2 на ОП РКБИ

Приложение 9: Доклад за резултатите от проведено анкетно проучване сред бенефициенти на ПО 3 на ОП РКБИ

Приложение 10: Проведени 53 дълбочинни интервюта включващи попълнени въпросници от дълбочинни интервюта

Приложение 11: Проведени 7 фокус групи, включващи присъствени списъци, сценарии, презентация, протокол

Приложение 12: Бази данни