



Решения за  
по-добър живот

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
"ОКОЛНА СРЕДА 2007-2013 г."



Европейски съюз  
Европейски фонд за  
регионално развитие

# ДОКЛАД

## ЗА ПРЕДВАРИТЕЛНА ОЦЕНКА НА ОПОС 2014 – 2020 г.

Министерство на околната среда и  
водите

ноември 2014 г.

*Документът е разработен с финансовата подкрепа на Европейски фонд за регионално развитие на ЕС чрез оперативна програма "Околна среда 2007-2013 г."*



## Съдържание

<b>1</b>	<b>Резюме на предварителната оценка .....</b>	<b>5</b>
1.1	Въведение.....	5
1.2	Методология и анализ .....	6
1.3	Мултикритериен анализ .....	8
1.4	SWOT анализ.....	15
1.5	Изводи и препоръки .....	19
<b>2</b>	<b>Въведение.....</b>	<b>22</b>
2.1	Представяне на ОПОС 2014 – 2020 г.....	22
2.2	Обосновка за извършване на предварителната оценка.....	22
<b>3</b>	<b>Контекст на оценката .....</b>	<b>22</b>
3.1	Обобщение на постигнатото от ОПОС 2007-2013 г.....	24
3.2	Нови акценти в сектор „Околна среда“ .....	24
3.3	Политики и процес на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г. ....	26
<b>4</b>	<b>Методологически подход.....</b>	<b>31</b>
<b>5</b>	<b>Оценка на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма „Околна среда 2014-2020 г.“ .....</b>	<b>39</b>
5.1	Оценка на нуждите на ОПОС 2014-2020 г. ....	39
5.2	Съгласуваност на ОПОС 2014 – 2020 г.....	54
5.2.1	Вътрешна съгласуваност.....	54
5.2.2	Външна съгласуваност .....	62
5.3	Оценка на взаимовръзката между допустимите за финансиране дейности и планираните резултати (оценка на логическата рамка) .....	71
5.4	Оценка на избора на основните категории бенефициенти .....	86
5.5	Оценка на прилагането на хоризонтални принципи .....	93
<b>6</b>	<b>Оценка на системата от показатели и механизми за мониторинг на програмата .....</b>	<b>104</b>
6.1	Оценка на системата от показатели.....	104
6.2	Оценка на плана за оценка на програмата.....	119
<b>7</b>	<b>Оценка на капацитета на органите за управление на ОПОС 2014-2020 г. ....</b>	<b>121</b>
7.1	Анализ на количеството и качеството на човешките ресурси .....	125
7.2	Анализ на наличното ноу-хау .....	128
7.3	Анализ на материалното осигуряване .....	135
7.4	Анализ на пропуските .....	135
<b>8</b>	<b>Оценка на предложеното разпределение на финансовите ресурси....</b>	<b>138</b>
8.1	Спрямо целите на ОПОС 2014-2020 г.....	138
8.2	Спрямо изискванията на ЕС .....	144
<b>9</b>	<b>Оценка на приноса към Стратегия Европа 2020.....</b>	<b>149</b>
<b>10</b>	<b>Оценка на общите и специфични предварителни условия.....</b>	<b>152</b>
<b>11</b>	<b>Екологична оценка на ОПОС 2014-2020 г.....</b>	<b>160</b>
11.1	Процедура по извършване на ЕО .....	160
11.2	Нетехническо резюме (НТР) на ЕО .....	160
<b>12</b>	<b>Мултикритериен и SWOT анализ .....</b>	<b>161</b>
12.1	Мултикритериен анализ .....	161
12.2	SWOT анализ.....	168

## Съкращения

АВик	Асоциации по водоснабдяване и канализация
АОРУСБИК П	Анализ и оценка на риска и уязвимостта на секторите в българската икономика от климатичните промени
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
Вик	Водоснабдяване и канализация
ВОМР	Водено от общността местно развитие
ГД	Генерална дирекция
ГД ОПОС	Главна дирекция „Оперативна програма ОКОЛНА СРЕДА“
Договорът	Договор за създаване на Европейски съюз
ДНП	Дирекция на национален парк
ДНСВО	Движеща сила-Натиск-Състояние на околната среда-Въздействие-Отговор
ДПП	Дирекция на природен парк
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕИФ	Европейски инвестиционен фонд
ЕИО	Европейска икономическа общност
ЕК	Европейска комисия
ЕНЕА - МА	Европейска мрежа на органите по околна среда - УО
ЕО	Екологична оценка
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСТЕ	Европейска схема за търговия с емисии
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗГ	Закон за горите
ЗДП	Закон за държавните помощи
ЗЗ	Защитени зони
ЗЗДискр.	Закон за защита от дискриминация
ЗЗТ	Закон за защитените територии
ЗИД	Закон за изменение и допълнение
ЗООС	Закон за опазване на околната среда
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗС	Заинтересовани страни
ЗТ	Защитена територия
ИАОС	Изпълнителна агенция по околна среда
ИТИ	Интегрирани териториални инвестиции
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИПГВР	Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България
КЗД	Комисия за защита от дискриминация
КПОС	Дирекция „Кохезионна политика за околна среда в МОСВ, изпълняваща функциите на управляващ орган на ОПОС 2007-2013 г. до 25.03.2014 г.
КН	Комитет за наблюдение
КП	Кохезионна политика
КФ	Кохезионен фонд
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗв	Междинно звено
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИГ	Местна инициативна група
МИЕ	Министерство на икономиката и енергетиката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МФ	Министерство на финансите
Насоките	Насоки на Общността относно държавната помощ за защита на околната среда (ОВ № С 82, 1.4.2008 г., стр. 1)
НИКС	Национална информационна и комуникационна стратегия за мрежата НАТУРА 2000 (2014-2023 г.)

НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НПДИК	Национален план за действие по изменение на климата
НПО	Неправителствена организация
НПРД	Национална приоритетна рамка за действие
НПРФ	Национална програма за реформи
НСА	Национална стратегия за адаптация
НСЗП	Национална служба за защита на природата
НСИ	Национален статистически институт
НСИХУ	Националният съвет за интеграция на хората с увреждания
НСУР	Национална стратегия за устойчиво развитие
НПУО	Национален план за управление на отпадъците
НЦ	Национална цел
ОВОС	Оценка на въздействието върху околната среда
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОИЦ	Областен информационен център
ОП	Оперативна програма
ОПДУ	Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г.
ОПИК	Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 г.
ОПНОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г.
ОПОС 2007 – 2013 г.	Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2007- 2013 г.
ОПОС 2014 – 2020 г.	Оперативна програма „Околна среда“ за периода 2014- 2020 г.
ОПОР	Обща политика в областта на рибарството
ОПР	Обща политика за рибарство
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г.
ОПРЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 г.
ОПТТИ	Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г.
ОРГО	Регламент (ЕО) № 800/2008 на Комисията от 6 август 2008 г. относно обявяването на някои категории помощи за съвместими с общия пазар в приложение на членове 87 и 88 от Договора (Общ регламент за групово освобождаване) (ОВ L 214, 9.8.2008 г., стр. 3–47)
ОС	Оценка за съвместимост
ОСП	Обща селскостопанска политика
ОСР	Обща стратегическа рамка
ПИК	Политика по изменение на климата
ПМДР	Програма за морско дело и рибарство 2014-2020 г.
ПМС	Постановление на Министерския съвет
ПО	Приоритетна ос
ПОРН	Предварителна оценка на риска от наводнения
ПОС	Политика по околна среда
ПРСР	Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадъчни води
ПСПВ	Пречиствателни станции за питейни води
ПУДООС	Предприятието за управление на дейности по околна среда
ПУРБ	План за управление на речните басейни
ПУРН	План за управление на риска от наводнения
РДВ	Рамковата директива за водите
РДМС	Рамковата директива за морска стратегия
РБ	Република България
РГ	Работна група
Регламент (ЕС) 1303/2013	Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета
РИОСВ	Регионална инспекция по околната среда и водите
РМС	Решение на Министерски съвет
РОУКАВ	Район за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух
СГН	Средногодишна норма

СДН	Средноденонощна норма
СП	Споразумение за партньорство
СЦ	Специфична цел
ТРГ	Тематична работна група
ТЦ	Тематична цел
УО	Управляващ орган
УОИИ	Услуги от общ икономически интерес
ФЕСОС	Дирекция „Фондове на Европейския съюз за околна среда“ в МОСВ, изпълняваща функциите на междинно звено на ОПОС 2007-2013 г. до 25.03.2014 г.
ЦКЗ	Централно координационно звено
ЮЛНЦ	Юридически лица с нестопанска цел

## 1 Резюме на предварителната оценка

### 1.1 Въведение

Настоящото резюме представя накратко основните етапи от извършването на предварителна оценка на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, методите и инструментите за оценка, както и основните изводи и препоръки, идентифицирани в рамките на процеса на предварителната оценка и валидни относно варианта на програмата, подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г.

ОПОС 2014-2020 г. е пряко свързана с изпълнение на стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване (Стратегия Европа 2020), и се изготвя в съответствие с европейското законодателство, националното законодателство и произтичащите ангажименти на България от членството ѝ в Европейския съюз. ОПОС 2014-2020 г. е приоритетно насочена към изпълнение на съществени елементи от последователно прилагани политики за опазване на околната среда и за изменението на климата, заложи в стратегически документи на национално и европейско ниво.

За осъществяване на европейските приоритети и постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, е изготвен общ за петте фонда Регламент (ЕС) № 1303/2013 за програмния период 2014-2020 г, който идентифицира 11 тематични цели (ТЦ). Специфичните цели по приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 г. се отнасят към ТЦ 5 и 6:

- ТЦ 5 – Насърчаване на адаптацията към изменение на климата и превенцията и управлението на риска;
- ТЦ 6 – Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност.

За програмния период 2014-2020, оперативна програма „Околна среда“ идентифицира пет приоритетни направления (приоритетни оси):

- приоритетна ос 1: ВОДИ към ТЦ 6;
- приоритетна ос 2: ОТПАДЪЦИ към ТЦ 6;
- приоритетна ос 3: НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ към ТЦ 6;
- приоритетна ос 4: ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА към ТЦ 5;
- приоритетна ос 5: ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ към ТЦ 6;

За техническа помощ е обособена шеста приоритетна ос:

- приоритетна ос 6: ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ.

Успоредно с изготвянето на оперативната програма, се извършва и процесът на нейната предварителна оценка. Целта на предварителната оценка е обективно да оцени програмния документ, както и да предложи качествени подобрения в програмата; да установи дали логическата рамка на програмата е ясно зададена и дали заложените интервенции ще доведат до постигане на целите на програмата, и как това би могло да се изпълни най-ефективно с оглед на предложените средства.

Извършването на предварителната оценка се базира на последния вариант на *Насоките на ЕК за предварителна оценка, програмен период 2014-2020 г., Мониторинг и оценка на европейската кохезионна политика, Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд, Кохезионен фонд, м. януари 2013 г.*, наричани по-долу Насоки за предварителна оценка, като отделните елементи, които подлежат на предварителна оценка при разработването на оперативните програми са определени съгласно чл. 55, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В Насоките за извършване на предварителна оценка се описват изисквания към структурата, която оценителите трябва да следват, в съответствие с договора, както и конкретни подходи, методология, процедури по анализ и изисквания към разработките и резултатите от оценката. Предварителната оценка следва да включи, когато това е целесъобразно и изискванията за екологична оценка, определени в Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и транспонирани в националното екологично законодателство, отчитайки нуждите във връзка с изменение на климата.

## **1.2 Методология и анализ**

**Предварителната оценка включва 5 задължителни елемента:**

- |    |   |
|----|---|
| 1. | <i>Оценка на стратегията на програмата</i>                                  |
| 2. | <i>Оценка на системата от показатели, мониторинг и оценки на Програмата</i> |
| 3. | <i>Съответствие с финансовото разпределение на средствата</i>               |
| 4. | <i>Принос към Стратегия Европа 2020</i>                                     |
| 5. | <i>Екологична оценка</i>  |

За оценка на всеки елемент, Оценителят използва набор от оценъчни въпроси, формулирани в съответствие с изискванията на Насоките за предварителна оценка, както и редица инструменти за анализ (приоритизиране на нуждите, оценъчни матрици, документален преглед, правно-регулаторен анализ, изготвяне на общ ситуационен анализ, SWOT и мултикритериен анализ), подробно описани според изпълнението на конкретната задача в Доклада на предварителната оценка.

**Първата стъпка за извършване на предварителната оценка на Програмата е оценка на стратегията на ОПОС 2014-2020 г.**

Стратегията трябва да следва общата логика на интервенция на оперативните програми, зададена от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.

Предварителната оценка разглежда и оценява всички задължителни текстове и елементи от стратегията на ОПОС 2014-2020 г. Оценката на стратегията е свързана и с допълващи оценъчни стъпки по целия документ на програмата, които включват:

- Оценка на нуждите – дали нуждите в общата стратегия и по приоритетни оси са правилно идентифицирани, и дали стратегията на оперативната програма е определена така, че в нейния обхват да бъдат адресирани по най-адекватен начин най-значимите нужди в сектор околна среда;

- Оценка на вътрешната съгласуваност – дали е постигната допълняемост и синергия между отделните приоритетни оси на програмата и техните специфични цели и инвестиционни приоритети;
- Оценка на външната съгласуваност – дали приоритетите и подкрепяните интервенции (типове дейности) по ОПОС 2014-2020 г. допринасят за изпълнението на целите на останалите оперативни програми и други програмни документи, стратегии и политики;
- Оценка на логическата рамка на Програмата – дали планираните продукти допринасят за постигането на очакваните резултати от Програмата, дали предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции са добре обосновани и ще допринесат за постигането на очакваните резултати;
- Оценка на приноса към Стратегия Европа 2020 – доколко изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. допринася за изпълнението на водещите цели на ЕС за отделните страни-членки, определени на национално ниво от Национална стратегия за реформи, и Стратегия България 2020;
- Оценка на планираните мерки за прилагане на хоризонталните принципи – доколко хоризонталните принципи на ЕС са адекватно отразени в процеса на подготовка, изпълнение, мониторинг и оценка на ОПОС 2014-2020 г.;
- Оценка на избора на бенефициенти – оценка на допустимостта на идентифицираните в програмата категории бенефициенти от гледна точка на техните функции, правомощия и опит към всяка приоритетна ос.
- Оценка на адекватността на плана за изпълнение на предварителните условия – тази оценка разглежда идентифицираните предварителни условия, насочени към ОПОС 2014-2020 г. и заложените конкретни дейности, график и отговорни институции за изпълнението им.

**Вторият елемент, който е оценен, е системата от показатели и мониторинг на Програмата,** като Оценителят анализира:

- Адекватни и реалистични ли са предложените показатели спрямо заложените цели на ОПОС 2014-2020 г.?
- Адекватно и реалистично ли е постигането на дефинираните показатели спрямо планираните финансови ресурси при изпълнението на програмата?
- Адекватен и реалистичен ли е планът за оценка на ОПОС 2014-2020 г. (работен вариант на плана, представен на екипа по предварителна оценка, актуален към м. януари 2014 г.)?

**Третият елемент, който е анализиран от Оценителя, е капацитета на органите по управление и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г., който включва следните оценъчни въпроси:**

- На необходимо ниво ли е количеството и качеството на човешките ресурси?
- Какви са пропуските в административния капацитет по отношение на ефективно управление и изпълнение на оперативната програма?

**Четвърта стъпка от анализа на предварителната оценка, е да се оцени предложеното разпределение на финансовите ресурси по програмата, което включва отговор на следните оценъчни въпроси:**



- Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо целите на ОПОС 2014-2020 г.?
- Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо изискванията на ЕС?

**Следваща, пета стъпка, е оценката на приноса на ОПОС 2014-2020 г. към Стратегията Европа 2020** и в частност към съгласуваните национални цели. В допълнение на този анализ, оценката на логическата рамка и оценката на външната съгласуваност изследват общия принос на планираните интервенции по ОПОС 2014-2020 г. към изпълнението на тематичните цели, произтичащи от Стратегията Европа 2020.

**Шеста стъпка в анализа на предварителната оценка, е да се разгледат и оценят общите и специфични предварителни условия,** приложими по отношение на ОПОС 2014-2020 г. и по-конкретно да се оцени:

- Дали предварителните условия са правилно определени?
- Дали планът за тяхното изпълнение, е реалистичен?

**Последна седма стъпка, която Оценителят извършва, е интегрирането на екологичната оценка** в предварителната оценка, като съответно Оценителят следва да констатира дали е извършена оценка на екологичните въздействия и аспекти от изпълнението на бъдещата ОПОС 2014-2020 г. и как заключенията са взети предвид в процеса на програмиране.

### 1.3 Мултикритериен анализ

Като обобщение на направените изводи и препоръки от предварителната оценка (систематизирани в Приложение 1 от настоящия доклад), предлагаме следния качествен анализ на проекта на оперативната програма, адресиращ следните ключови въпроси и критерии по отношение на избраната стратегия за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.:

- 1) *Доколко проектът на ОПОС 2014-2020 г. отговаря на 5-те основни критерия за оценка – релевантност, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост?*
- 2) *Кои са силните и слабите страни на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма и кои са основните възможности и заплахи, които трябва да се адресират в процеса на нейното изготвяне и изпълнение?*

Основните изводи по всеки от двата оценъчните въпроса е представен по-долу.

- 1) *Доколко проектът на ОПОС 2014-2020 г. отговаря на 5-те основни критерия за оценка – релевантност, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост?*

Петте основни критерия за извършване на оценки, препоръчани от ЕК<sup>1</sup>, са адаптирани за целите на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. и формират основата на избора на оценъчните въпроси, анализирани в настоящия доклад. Критериите са, както следва:

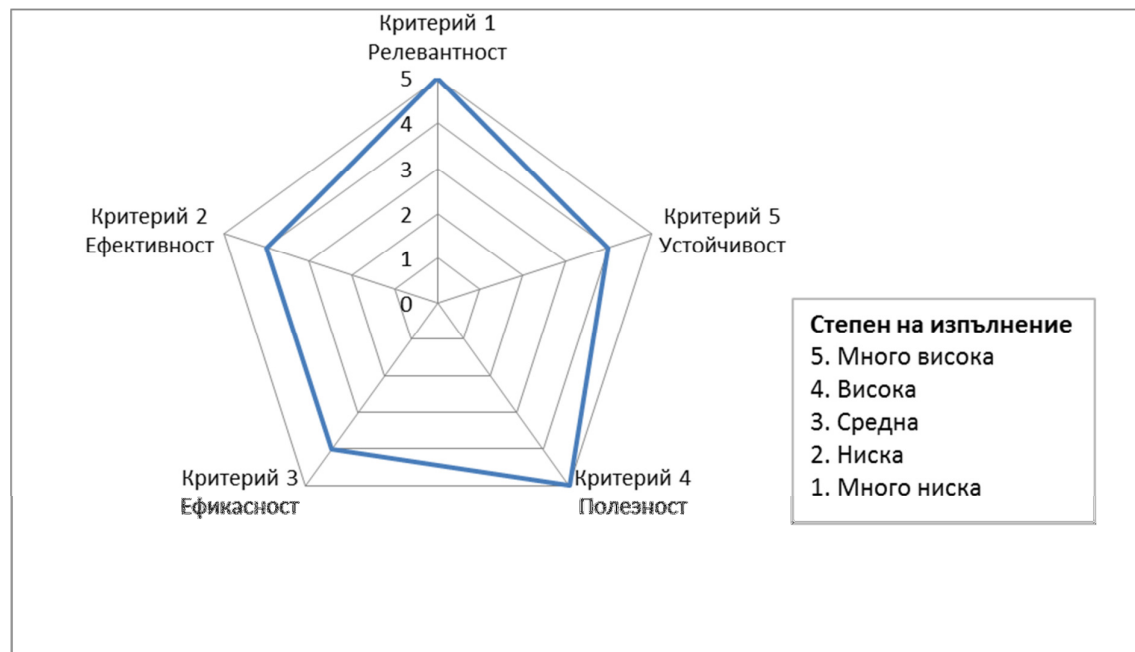
Таблица 1. Основни критерии за оценка на програмни инструменти

Основни критерии за оценка	Приложение на критерия в предварителната оценка
Критерий 1 <b>Релевантност</b>	Оценка до каква степен заложените цели на ОПОС 2014-2020 г. отговарят на идентифицираните нужди (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздел 5.1 от настоящия доклад).
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Оценка до каква степен подкрепените дейности и бенефициенти ефективно ще допринесат за постигането на очакваните продукти и резултати от изпълнението на програмата (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.3, 5.4, 6, 9 и 10 от настоящия доклад).
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Оценка до каква степен дейностите и формите на подкрепа обезпечават постигането на целите на програмата на най-ниската възможна цена (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 8.1 и 8.2 от настоящия доклад).
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Оценка до каква степен изпълнението на заложените цели, както и непредвидените, индиректни и синергични ефекти от програмата носят ползи за бенефициентите, целевите групи и заинтересованите страни (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.2, 5.5, 7, 9 и 11 от настоящия доклад).
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Оценка до каква степен постигнатите резултати от изпълнението на програмата са устойчиви във времеви аспект и ще се съхранят след преустановяване на финансирането (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.3, 5.5, 7, 9, 10 и 11 от настоящия доклад).

<sup>1</sup> Основни критерии за оценка на програмни инструменти, Наръчник за оценки на социално-икономическото развитие (EVALSED) на ЕК, от септември, 2013 г., стр.35 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)

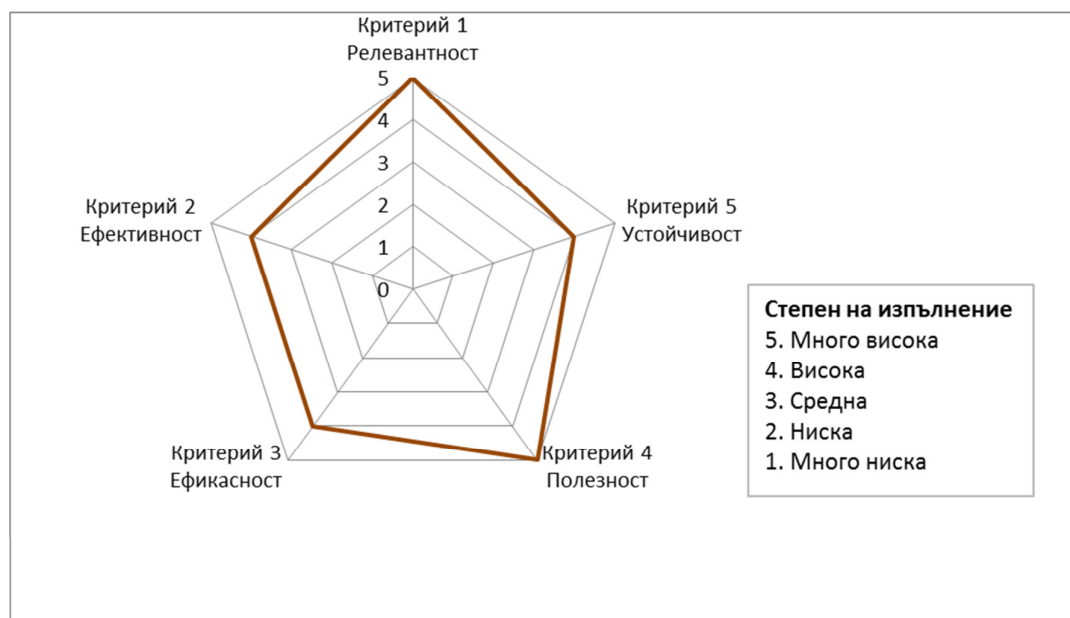
Като качествена категоризация на степените на изпълнение на критериите приемаме степените **Много ниска, Ниска, Средна, Висока и Много висока** (означени с цифри от 1 – **Много ниска** до 5 – **Много висока**). Фигурите по-долу представят обобщената оценка по петте критерия за всяка една от приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 г., с добавени уточнения, коментари и препратки към анализа, изводите и препоръките в доклада за предварителна оценка, по отношение на всеки от идентифицираните случаи, при които критериите не са изпълнени в максимална степен.

Фигура 1 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 1 на ОПОС 2014-2020 г.



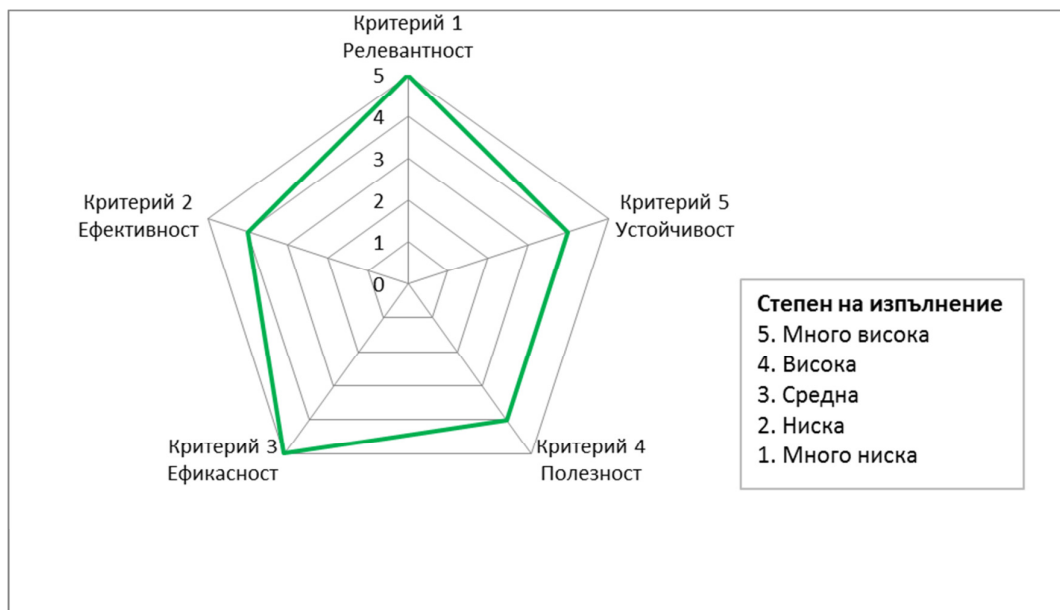
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите, поради следното: а) неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство, б) реформата във ВиК сектора не е завършена.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: по отношение на СЦ1 при изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти и механизми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмен период 2007-2013 г.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: социално-икономическите реалности в страната и забавянето на реформата във ВиК сектора, залагат рискове, свързани с обезпечаването на средства за поддръжка на инсталациите, финансирани от програмата.

Фигура 2 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г.



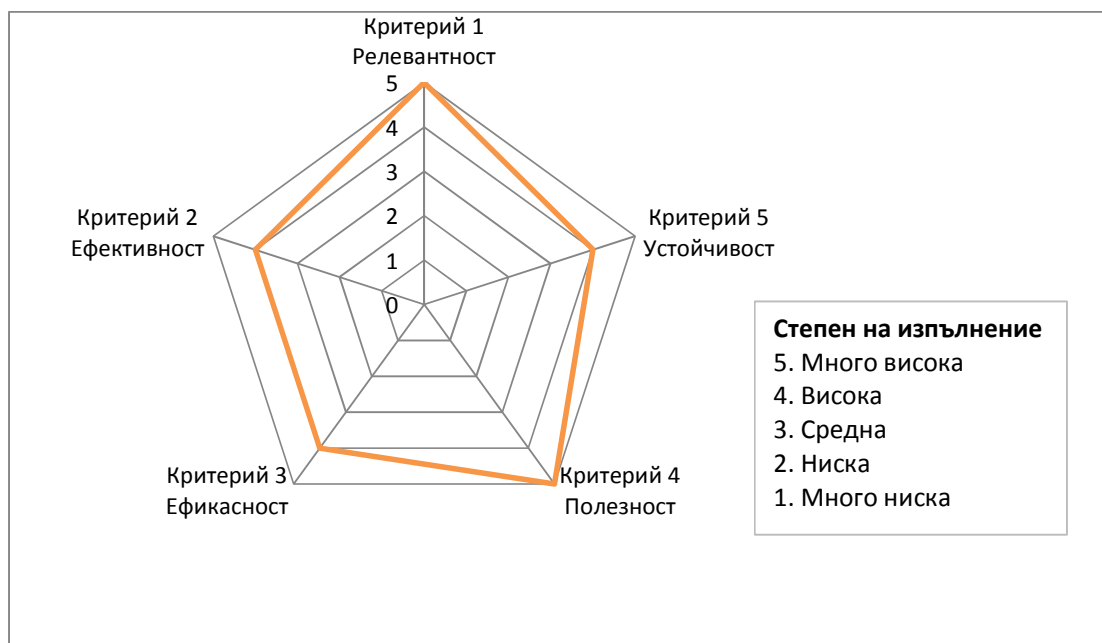
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: при изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти и механизми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмния период 2007-2013 г.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Дългосрочното икономически-ефективно функциониране на изградените инсталации зависи от осигуряване на работеща система за разделно събиране на отпадъците, както и обезпечаване на съответните количества отпадъци от населението, за което не е включена ясна обосновка в проекта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г. Такива данни могат да бъдат осигурени на ниво изпълнение на програмата, или на ниво подготовка на конкретни проекти.

Фигура 3 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 3 на ОПОС 2014-2020 г.



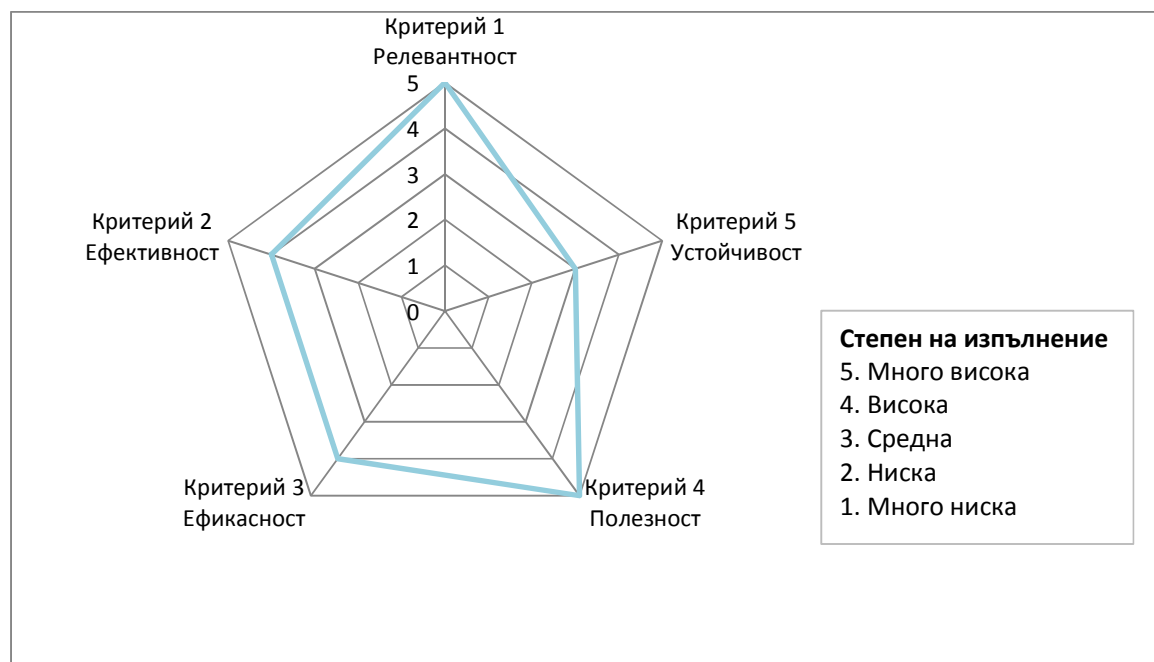
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: а) неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство; б) към момента не са определени структури, които ще имат пряка отговорност за управлението на зоните от мрежата Натура 2000; в) като цяло служители на държавни институции-бенефициенти имат нужда от допълнителна мотивация да работят по оперативната програма.
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: а) Към момента на национално ниво не е одобрен механизъм за прилагане на BOMP, което би могло да намали положителния ефект върху местните общности от прилагани те интервенциите за Натура 2000; б) Социално-икономическите ползи от мрежата Натура 2000, особено в контекста на местно развитие, не са достатъчно изследвани.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: въпреки, че са планирани дейности за определяне на органи за управление и тяхното функциониране, към момента не са определени структурите, които ще имат пряка отговорност за управлението на зоните от мрежата Натура 2000 в бъдеще.

Фигура 4 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 4 на ОПОС 2014-2020 г.



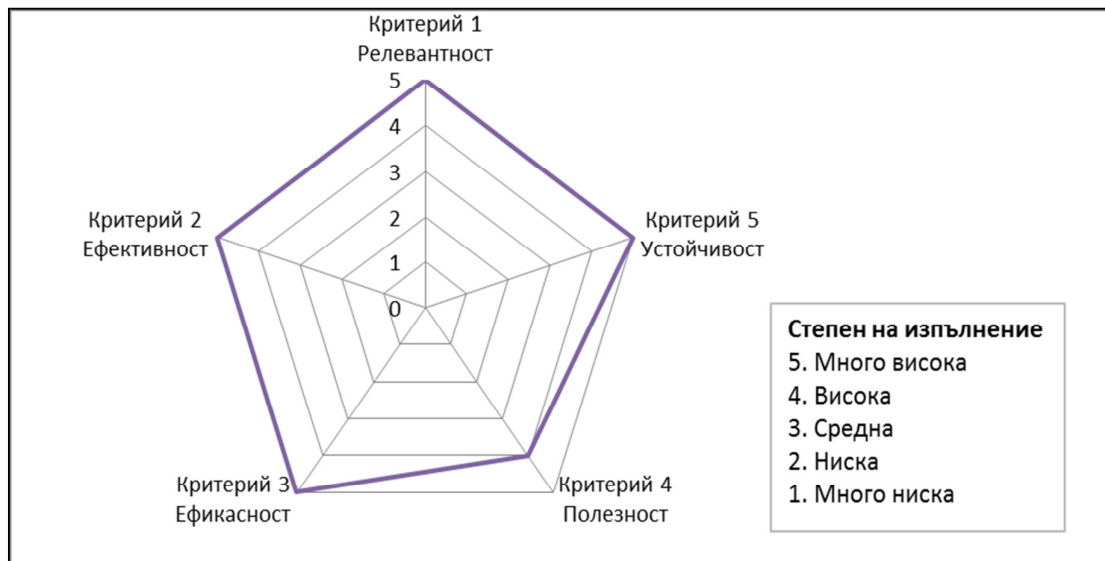
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Прилагането на някои интервенции (например мерки, свързани с екологично-базирани решения по отношение на наводненията, както и интервенции адресиращи досега negliжирания проблем със свлачищата) за първи път в България, чрез механизми за БФП, не дава достатъчно предпоставки да се смята, че в рамките на пилотните интервенции ще бъде постигната максимална разходна ефикасност.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: не е сигурно, че изградените диги и съоръжения ще бъдат устойчиво поддържани, с оглед на научените уроци с поддръжката на водностопанските обекти в страната.

Фигура 5 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 5 на ОПОС 2014-2020 г.



Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Не е сигурно, че в рамките на пилотните за България интервенции ще бъде постигната максимална разходна ефикасност.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 3, поради следното: Не е ясен времевия хоризонт на предлаганите пилотни дейности и дали те ще включват инвестиционни разходи, които да доведат до трайно намаление на замърсителите в атмосферния въздух.

Фигура 6 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 6 на ОПОС 2014-2020 г.



Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: ПОС и ПИК са хоризонтални политики, тоест само добра съгласуваност с ОПДУ и отлична координация в мрежа като ENEA на УО за спазване на Насоките за интеграция на ПОС и ПИК по всички програми може да доведе до максимално полезен резултат.

#### 1.4 SWOT анализ

SWOT анализът, представен по-надолу в текста, е изготвен от екипа на изпълнителя, извършващ предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. Резултатите от анализа са актуализирани на базата на постъпилата информация, измененията в проекта на програмата и допълването на анализите в докладите за предварителна и екологична оценка.

*1. Кои са силните и слабите страни на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма и кои са основните възможности и заплахи, които трябва да се адресират в процеса на нейното изготвяне и изпълнение?*

SWOT анализът на стратегията за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. представя систематично и обобщено резултатите от извършените анализи по отношение на вътрешните фактори (силни и слаби страни) и външните фактори (възможности и заплахи), относно всички анализирани въпроси, предмет на предварителната и екологична оценка.

#### Силни страни

- Значителен опит в прилагането на сходни интервенции в програмен период 2007-2013 г. по отношение на инфраструктурните инвестиции и ключови големи проекти от страна на УО и част от бенефициентите (ПО1 и ПО2);
- Ясна законодателна рамка и нормативни ангажименти, свързани с планираните инвестиции (ПО1, ПО2 и ПО3);



- Добре развита демаркация на интервенциите между ОПОС 2014-2020 г. и останалите програми (отчитайки направените актуализации в Глава 8, към ноември 2014 г., които прецизират демаркацията в СП и Насоките за интеграция на ПОС и ПИК, изготвени от УО и финално одобреният вариант на НПРД от август 2014 г.)
- Конкретна и измерима система от показатели, както по отношение на показателите за изпълнение, така и по отношение на показателите за резултат;
- Подсигурено прилагане на хоризонталните принципи на ЕС при изпълнението на програмата (включително добавените към ноември 2014 г. ангажименти за спазване на принципа на устойчивото развитие);
- Конструктивен процес на съгласуване на проекта на ОПОС 2014-2020 г. в рамките на Тематична работна група на програмата като се отчитат препоръките и становищата на включените в групата заинтересовани страни;
- Изготвен доклад за екологична оценка на програмата, изпълняваща всички национални нормативни изисквания.

### **Слаби страни**

- Бавен напредък при изпълнението на някои от тематичните предварителни условия (ПО1);
- Липса на опит с прилагането на BOMP подход в програмен период 2007-2013 г. (ПО3);
- Липса на значителен опит с прилагането на иновативни и природно-базирани схеми за намаляване на риска от наводнения и свлачища (ПО4);
- Високо текучество и нужда от укрепване на капацитета на Управляващия орган;
- Недостатъчен капацитет, висока натовареност и като цяло, недостатъчна мотивация от страна на бенефициентите по отношение на администрирането на проекти;
- Слабости и липса на опит при възлагането и управлението на обществени поръчки от страна на бенефициентите, във връзка с новите по-строги изисквания в европейското и национално законодателство.

### **Възможности**

- Възможности за постигане на синергични въздействия от изпълнението и взаимовръзката на различни интервенции по програмата, включително:
  - подобряване на състоянието на водните тела;
  - подобряване на общото състояние на екосистемите;
  - намаляване на емисиите на парникови газове;
  - подобряване на качеството на атмосферния въздух;
  - подобряване на здравния статус на населението.
- Възможности за постигане на синергични въздействия при съвместното прилагане на ОПОС 2014-2020 г. и други програмни инструменти, включително:
  - Адресиране на нуждите от пречистване на води в агломерации под 2 000 екв. ж. в селски райони (адресирано от ПРСР, към идентифицираните различни приоритети на ОПОС 2014-2020 г.);
  - Подобряването на състоянието на екосистемите чрез интервенции със синергичен ефект в селското стопанство и зелената инфраструктура (ОПОС 2014-2020 г., ПРСР и LIFE);

- Синергичен ефект от съвместното прилагане на инвестиции във ВиК инфраструктурата в големите градове (ОПОС 2014-2020 г. и ОПРР);
  - Синергичен ефект от съвместното прилагане на мерки за адаптация към изменението на климата - управление на риск от наводнения и риск от свлачища, риск от горски пожари и други бедствия, свързани с климата (ОПОС 2014-2020 г., ПРСР);
  - Синергичен ефект от съвместното прилагане на мерки за намаляване на емисиите и други вредни въздействия от обществения градски транспорт (ОПОС 2014-2020 г., ОПРР и ОПТТИ);
  - Синергично въздействие от мерките за екологично земеделие, пречистване на водите, зелена инфраструктура и устойчивото управление на аквакултурите, включително по отношение на смекчаването и адаптацията към изменението на климата (ПРСР, ОПОС 2014-2020 г. и ПМДР);
  - Синергично взаимодействие между управляващите органи и ЦКЗ за прилагане на хоризонталните политики ПОС и ПИК (ОПОС 2014-2020 г. и ОПДУ);
  - Повишаване на екологичното образование и информираност, с фокус върху целите и режима на опазване на мрежата Натура 2000 (ОПОС 2014-2020 г., ОПРЧР и ОПНОИР).
- Възможности за директен и индиректен принос към изпълнението на бъдещи стратегически документи, чиито период на действие съвпада с програмния период 2014-2020 г., например:
    - Планове за управление на речните басейни (ПУРБ);
    - Планове за управление на риска от наводнения (ПУРН);
    - Бъдещата национална стратегия за адаптация към изменението на климата;
    - Националният план за управление на отпадъците;
    - Национална приоритетна рамка за действие по Натура 2000;
    - Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за периода 2014-2023 г. и регионалните генерални планове за ВиК;
    - Енергийна стратегия на България до 2020 г. (по отношение на оползотворяването на утайки и битови отпадъци);
    - Национална стратегия за управление на Черно море;
    - Трети национален план за действие по изменение на климата 2013 – 2020 г.;
    - Стратегия за намаляване на риска от бедствия 2014-2020 г. и Национална програма за защита при бедствия 2014-2018 г.;
  - Възможност за ефективно взаимодействие на УО по различните програмни инструменти при изпълнението на изискванията, свързани с политиките по околната среда и изменението на климата, касаещи останалите програми (възможност за създаване на експертна мрежа на УО);
  - Възможност за успешно прилагане на BOMP подход (по отношение на управлението на мрежата Натура 2000);
  - Възможности за изпълнението на демонстрационни и пилотни технологични решения и административни подходи, включително такива, които не са предвидени в програмата:

- в сферата на пречистването на водите, намаляващи разходите за ВиК инфраструктура;
- в сферата на отпадъците, осигуряващи по-ефективно и ефикасно прилагане на йерархията за управление на отпадъците и намаляване на емисиите от парникови газове;
- Прилагане на екосистемен подход и схеми за остойностяване и компенсиране на екосистемни услуги;
- Прилагане на пилотни механизми за събиране и анализ на данни, свързани с програмните и проектни показатели и механизмите за мониторинг;
- Прилагане на схеми за зелени обществени поръчки, свързани с процедурите по ЗОП.

### Заплахи

- Допълнително забавяне на одобрението и стартирането на изпълнението на оперативната програма;
- Голям брой незавършени проекти от предходния програмен период (основно ПО1), чието цялостно или частично прехвърляне в програмен период 2014-2020 г. следва да се обмисли;
- Незавършена реформа във ВиК сектора, включително ценова реформа в областта на ВиК услугите;
- Недобре функционираща система за разделно събиране на отпадъци и усложнения, предизвикани от забавянето на реформата, свързана с данъците и таксите в областта на битовите отпадъци;
- Регионалните системи за управление на отпадъци не са ориентирани към йерархията за управление на отпадъци - фокусът все още на национално ниво е върху депонирането в регионални депа, като основен начин за обезвреждане;
- Забавяне на навременното сформирание и стартиране на работата на административни структури, свързани с изпълнението на програмата (Асоциации по ВиК, управляващи звена на мрежата Натура 2000, МИГ и други звена, отговорни за прилагане на BOMP подход, и други);
- Нови промени в законодателството и политики на европейско и национално ниво, които създават усложнения и рискове за изпълнението на интервенциите, например:
  - законодателство на ЕС в областта на непозволената държавна помощ;
  - законодателство и политики на ЕС в областта на борбата с и адаптацията към изменението на климата;
  - национално законодателство в областта на обществените поръчки (ЗОП);
- Потенциални трудности при обезпечаване на данни, свързани с механизмите за мониторинг и показателите на програмно и проектно ниво - от страна на институциите (НСИ, ИАОС, РИОСВ и други);
- Влошаване на състоянието на компонентите и аспектите на околната среда (състояние на водните тела и екосистемите, качество на въздуха, риск от наводнения и др.) по причини, несвързани и независещи от изпълнението на програмата - напр. поради процеси, свързани с изменението на климата, демографски и икономически процеси, промишлени инциденти и др.);
- Ефекти, свързани с продължаващи кризи и трудности, на европейско и национално ниво, свързани с финансовата, икономическата и банковата сфера.

- Политически фактори, влияещи върху административния капацитет и ангажиментите към изпълнението на програмата.

### 1.5 Изводи и препоръки

Основните изводи и препоръки от направените анализи по елементите от Предварителната оценка, са представени по-долу.

#### **Основни изводи**

- Като цяло стратегията на програмата е насочена към изпълнение Стратегия Европа 2020.
- Проектът на ОПОС 2014-2020 г. допринася индиректно за постигане на националните цели, произтичащи от Стратегия Европа 2020.
- Всички нужди и интервенции, избрани за адресиране във варианта на ОПОС 2014-2020 г. от м. ноември 2014 г. са допустими и са оценени с много висок приоритет или висок приоритет.
- Конкретни нужди, изключени от първоначалния вариант на ОПОС 2014-2020 г., но оценени като допустими и идентифицирани с много висок приоритет в анализа (Приложение 2), впоследствие са включени във варианта на програмата от м. ноември 2014 г. (виж Оценка на нуждите – Глава 5.1 от Доклада за предварителна оценка).
- Като цяло е налице допълняемост на специфичните цели, инвестиционни приоритети и планирани мерки.
- Наличните към момента варианти на останалите програми като цяло имат положителен или неутрален принос към изпълнението на целите, заложен в проекта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г. Не са идентифицирани области на отрицателно кумулативно въздействие.
- Проектът на ОПОС 2014-2020 г. е съгласуван с релевантните и актуални стратегически документи на европейско и национално ниво, като Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. (т.1.1.1 от текста на оперативната програма) като цяло уточнява конкретния принос на програмата към техните цели.
- Не навсякъде има директна връзка между планираните продукти и очакваните резултати от програмата.
- ОПОС 2014-2020 г. съдържа Рамка на изпълнение, която като цяло отговаря на изискванията на Регламент за изпълнение (ЕС) № 288/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 година.
- Повечето предложени показатели са специфични, измерими, релевантни и времево определени.
- Налице е небалансирано разпределение на средствата по отделните оси на ОПОС 2014-2020 г., като за ПО 4 и 5, където са идентифицирани сериозни проблеми, са отделени по-малко от 7% от средствата по програмата. Отчитаме, че това е обща слабост на разпределението, направено на централно ниво от Споразумението за партньорство и разпределението на средствата между отделните фондове и програми. Отчитаме и наличието на сходни мерки по други оперативни програми (например насочени към подобряване качеството на въздуха в градските райони по ОПРР).
- Планът за финансиране по ОПОС 2014-2020 г. изглежда надценен за 2014 и 2015 г.

- Планът за изпълнение на предварителните условия, приложими към програмата, се оценява като реалистичен.
- В описанието на осите в частта 2.A.6.2. "Ръководни принципи за подбор на операциите" е посочено, че при избора на операциите ще се спазват основните хоризонтални принципи законност, партньорство, прозрачност и публичност, както и принципа за устойчиво развитие.
- От направената оценка на капацитета на УО се очертава нуждата от повишаване на разбирането за отговорностите на различните отдели, както и подобряване на уменията за комуникация и управление на информация у служителите.
- Не е изяснено как критичните функции, изпълнявани досега от междинното звено (например работата на персоналните координатори на проекти, включително проекти/бенефициенти), ще се прехвърлят в програмен период 2014-2020 г.
- ЕО е разработена в съответствие с всички нормативни изисквания, като е извършена систематична оценка на екологичните въздействия и аспекти от изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. върху компонентите на околната среда.
- ЕО на ОПОС 2014-2020 г. е извършена при спазване на изискванията и включване на необходимата информация от Приложение I към Директива 2001/42/ЕО, транспонирана в ЗООС и Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми.

#### **Основни препоръки за отразяване в проекта на оперативната програма**

- В Раздел 2.A.6 към ПОУ да се формулират ясно конкретните мерки и действия за адресиране на специфичната цел, като на база предходните препоръки на предварителната оценка, могат да се включат някои типови мерки, идентифицирани в общинските програми по КАВ, които могат да бъдат приложени гъвкаво на национално ниво<sup>2</sup>.
- Във финалния вариант на ОПОС 2014-2020 г. да бъдат съобразени препоръките от Доклада по ЕО (Таблицы VII.1-1 Мерки за отразяване в окончателния вариант на програмата).

#### **Основни препоръки за отразяване на последващ етап**

- При изготвяне на втора фаза от Насоките за интеграция на ПОС и ПИК, да се вземат предвид последните варианти на останалите оперативни програми, в процес на изготвяне към м. ноември 2014 г.
- Следва да се извърши оценка на финансовото състояние на бенефициентите, чиито проекти биха могли да бъдат прехвърлени за изпълнение през програмен период 2014-2020 г. (след като тези проекти бъдат уточнени), за да се даде реалистична оценка относно възможността им да изпълнят проектите.
- По отношение на възможността за използване на финансови инструменти по ОПОС 2014-2020 г. следва да се вземат предвид резултатите от обществената поръчка към МФ "Изготвяне на предварителна оценка (ex-ante assessment) и стратегия за ефективното прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Околна

---

<sup>2</sup> Становището на УО на ОПОС е, че по-конкретно посочване на типовете допустими за финансиране дейности е възможно след като се извърши анализ на общинските програми по КАВ.

среда 2014-2020 г.", както и възприетите подходи и политики за прилагане на финансови инструменти на национално равнище.

- На етап изпълнение на програмата следва да се търсят възможности за финансиране на проекти с по-голям принос към борбата с изменението на климата и адаптация, и към превенция и устойчивост на бедствия, където е приложимо, като се вземат предвид Насоките за интеграция на ПОС и ПИК – Фаза II, както и Националната стратегия за адаптация към климатичните промени, които са в процес на изготвяне.
- На етап изпълнение на програмата, е необходимо допълнително междуведомствено консултиране и координиране на ролята и отговорностите по отношение на изпълнението на мерки и извършването на мониторинг на прилагането на НПРД и ПОС и ПИК, с цел осигуряване на ефективност и демаркация между ОПОС 2014-2020 г. и ОПДУ.
- Приоритетна мярка по ПОЗ следва да бъде ускореният процес по определяне на структурите, отговорни за управлението на защитените зони от мрежата НАТУРА 2000;
- С оглед на извършеното реструктуриране на звената, отговорни за управлението и изпълнението на ОПОС 2014-2020 г., да се постигне максимална функционална приемственост на настоящите структури.
- Да се предвиди разработването на стратегия за обучения на бенефициентите, като се извършва мониторинг на нейното прилагане. В нея могат да се включат предварително планирани обучения и информационни срещи, като се уточни кои от служителите на ГД ОПОС имат ангажимент за успешното прилагане на такава стратегия и разбира се, с нея да се подпомогне постигането на целите на ОПОС 2014-2020 г. – а именно, повече бенефициенти да имат възможност да кандидатстват успешно с проекти, да има по-малко неясноти, грешки и проблеми при изпълняване на проектите, както и да се осигури плавен и нормален процес при отчитането на изпълнението на проектите.
- По отношение на хоризонталния принцип, свързан с предотвратяване на дискриминацията, когато мерките са насочени към "схеми, свързани с хора" (меки мерки) (обучение и т.н.) да се събират данни за участието на мъже и жени на етап изпълнение на програмата.
- В етапа на изпълнение на програмата да бъдат съобразени препоръките от Доклада по ЕО (Таблица VII.2 Мерки за прилагане при изпълнението на програмата).

## 2 Въведение

### 2.1 Представяне на ОПОС 2014 – 2020 г.

Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ е една от оперативните програми, които се изготвят в съответствие с европейското законодателство, националното законодателство и произтичащите ангажименти на България от членството ѝ в Европейския съюз (ЕС). Регламент (ЕС) № 1303/2013 поставя изискването политиките по опазване на околната среда и политиката по изменение на климата да бъдат интегрирани в процеса на програмиране. Прилагането на координирани мерки по ПОС и ПИК към различните оперативни програми и Споразумението за партньорство гарантира хоризонтална координация и постигането на конкретни и измерими национални цели, в съответствие с европейските, и подпомага процеса на програмиране, като определя демаркацията между програмите и постигането на синергия между тях. Оперативна програма „Околна среда“ 2014–2020 г. е приоритетно насочена към изпълнение на съществени елементи от ПОС и ПИК, заложи в стратегически документи на национално и европейско ниво. ОПОС 2014-2020 г. определя приоритетите за финансиране в областта на околната среда и изменението на климата и е пряко свързана с изпълнение на стратегията „Европа 2020“ на ЕС.

Настоящият доклад по предварителна оценка разглежда и анализира проекта на ОПОС 2014-2020 г. (към м. ноември 2014 г.), отчита всички релевантни и актуални стратегически документи на европейско и национално ниво, както и получените коментари на ЕК във връзка със Споразумението за партньорство и с проекта на ОПОС 2014-2020 г.

До момента са изготвени четири варианта на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ – първи вариант от м. март 2013 г., втори вариант от м. септември 2013г., трети вариант от м. април 2014 г. и четвърти вариант, подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г.

### 2.2 Обосновка за извършване на предварителната оценка

Настоящият доклад по предварителна оценка на оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. е разработен от Денкшат въз основа на сключен договор № Д-30-33 от 13 март 2013 г. с предмет: Извършване на предварителна оценка на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“. Предварителната оценка на оперативната програма за периода 2014-2020 г. се извършва с финансова помощ по оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“, съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

Изготвянето на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. протича паралелно с подготовката на програмата.

## 3 Контекст на оценката

Целта на предварителната оценка е обективно да оцени програмния документ, както и да предложи качествени подобрения в програмата; да установи дали логическата рамка на програмата е ясно зададена и дали заложените интервенции ще доведат до постигане на целите на програмата, и как това би могло да се изпълни най-ефективно с оглед на предложените мерки.

Извършването на предварителната оценка се базира на последния вариант на Насоки за предварителна оценка, публикувани от ЕК през януари 2013 г., като отделните елементи, които подлежат на предварителна оценка при разработването на оперативните програми са определени съгласно чл. 55, параграф 3 от Регламент № (ЕС)1303/2013. В Насоките за извършване на предварителна оценка се описват изисквания към структурата, която оценителите трябва да следват, както и конкретни подходи, методология, процедури по анализ и изисквания към разработките и резултатите от оценката.

Съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013, предварителната оценка трябва да анализира и оцени следните елементи:

- какъв е 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;
- налице ли е вътрешната съгласуваност на предложената програма и как тя се отнася към други относими инструменти;
- има ли последователност на разпределянето на бюджетните средства спрямо целите на програмата;
- има ли последователност на избраните тематични цели, приоритетите и съответните цели на програмите с Общата стратегическа референтна рамка, 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;
- налице ли е относимост и яснота на предлаганите за програмата показатели;
- по какъв начин очакваното изпълнение ще допринесе за резултатите;
- дали количествените стойности на показателите са реалистични, като се отчита предвидената подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове;
- има ли основания за предложената форма на подкрепа;
- каква е адекватността на човешките ресурси и на административния капацитет за управление на програмата;
- каква е пригодността на процедурите за мониторинг на програмата, както и за събирането на данни, необходими за провеждане на оценките;
- каква е пригодността на етапните цели, избрани за рамката на изпълнението;
- каква е 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;
- каква е адекватността на планираните мерки за насърчаване на устойчивото развитие;
- има ли планирани мерки за намаляване на административната тежест за бенефициентите.

Предварителната оценка следва да включи, когато това е целесъобразно, и изискванията за екологична оценка, определени в Директива 2001/42/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, отчитайки нуждите от смекчаване изменението на климата.



### 3.1 Обобщение на постигнатото от ОПОС 2007-2013 г.

В хода на изпълнение на ОП „Околна среда 2007 -2013 г.“ са отчетени някои фактори, които затрудняват ефикасното изпълнение на програмата, като липса на известна конкретност и приоритизация на целите; твърде дълги процедури по отчуждаване на земя; дълъг период на оценка на проектните предложения и сключване на търговски договори, поради обжалване на обществени поръчки; обвързване на целите със срокове; необходимост от усъвършенстване на системата от показатели и ниска степен на усвояване на средствата<sup>3</sup>. Относно административната тежест за бенефициентите, в хода на изпълнение на програмата са идентифицирани затруднения, създадени от административни процедури и съответно са предприети стъпки за тяхното преодоляване.

През 2009 г. са предприети мерки срещу преодоляване на ниската степен на усвояване на средства като е преминато към директно договаряне на средства с конкретни бенефициенти, което позволява средствата да се насочат към приоритетни проекти и да се установи постоянен диалог при подготовката на проектните предложения. През 2012 г. са изплатени близо 240 млн. лв., което е 66% повече от предходната година. Висок ръст може да се отбележи и при договарянето, като за 2012 г. са договорени 2,5 пъти повече средства спрямо целия период до края на 2011 г.

Към октомври 2014 г. по оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“ са сключени договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) в размер на 5, 635 млрд. лв. Това представлява 160% от общия размер на средствата по програмата. Изплатените до момента средства по сключените договори са в размер на близо 2,251 млн. лева или около 64% от общия ресурс на програмата. От изплатените средства по програмата, 1,737 млрд. лв. са по приоритетна ос 1. По приоритетна ос 2 са изплатени средства, възлизащи на 289, 5 млн. лв. По приоритетна ос 3 са изплатени 150,2 млн. лв. По програмата са успешно изпълнени 146 проекта, а в момента се изпълняват общо 218 проекта<sup>4</sup>.

### 3.2 Нови акценти в сектор „Околна среда“

В програмния период 2007-2013 г. не се съдържат изисквания за формиране на специфични цели и инвестиционни приоритети по отношение на прилагане на политика по изменение на климата. В края на 2008 г. Европейският парламент прие законодателен пакет „Климат и Енергетика“, който дава насоките, мерките и нормативните изисквания за водене на активна политика по изменение на климата през периода 2014-2020 г. Също така са идентифицирани национални мерки и произтичащи задължения, касаещи най-общо енергийната ефективност , смекчаване от изменение на климата<sup>5</sup> и развитие на възобновяемите енергийни източници. В Бялата книга „Адаптиране спрямо изменението на климата – към европейска рамка за действие“ от 2009 г. е предложена рамка за действие, включваща два етапа, първият от които (2009-2012 г.) се състои в изготвяне на стратегия за адаптация, основана на 33 мерки. Със Стратегия „Европа 2020“, се поставят 5 водещи цели. Една от целите е „Климатични промени и енергия“ или „20-20-20“, касаеща постигане на 20% намаление на емисиите на парникови

---

<sup>3</sup> по данни от годишни доклади за напредък по ОПОС 2007-2013 г.

<sup>4</sup> по данни на МОСВ - <http://www.moew.government.bg/>

<sup>5</sup> Развити впоследствие на база на Бялата книга „Адаптиране спрямо изменението на климата – към европейска рамка за действие“ от 2009 г. и Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата от 2013 г.

газове, достигане на 20% енергия от възобновяеми енергийни източници и 20% увеличение на енергийната ефективност. Във връзка с нормативните ангажменти на България в сектор „Изменение на климата“, националните цели за постигане на съответствие със Стратегия „Европа 2020“ са:

- увеличаване на нивата на парникови газове извън ЕСТЕ, с не повече от 20% до 2020 г. спрямо 2005 г.;
- достигане до 16% дял на ВЕИ в крайното потребление на енергия;
- доброволна цел за повишаване на енергийната ефективност с 25% (15,8 Мтне).

В допълнение, в Регламент (ЕС) № 1303/2013 се посочва, че 20% от бюджета на ЕС следва да бъдат насочени към подкрепа на целите по изменение на климата.

В допустимите дейности по приоритетна ос 1 „Води“ са предвидени мерки във връзка с пречистването на отпадъчни води от населените места, по-конкретно изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ. Тези мерки също ще допринесат за намаляване на емисиите от парникови газове.

В процеса на програмиране и при отразяване на коментарите на ЕК, в третия вариант на ОПОС 2014-2020 г. е определена нова приоритетна ос, свързана с риска от наводнения - Превенция и управление на риска от наводнения. Наводненията съставляват общо 30% от бедствията в България за периода от 1974 до 2006 г. (EM-DAT)<sup>6</sup> и този факт, както и отчитайки прогнозите, че наводненията ще се увеличават предвид климатичните промени, е необходимо предприемането на адекватни мерки за превенция и управление на риска от наводнения в населените места.

В четвъртия вариант на ОПОС 2014 – 2020 г. след отразяване на коментарите на ЕК (към 11 август 2014 г.), към приоритетната ос, свързана с превенция и управление на риска от наводнения, е добавена и превенция и управление на риска от свлачища, които до момента са присъствали като приоритетна област с разписани конкретни дейности и мерки в ОПРР 2014-2020 г.

В първоначалния вариант на ОПОС 2007-2013 г. не се съдържат приоритети и дейности във връзка с политиката за опазване чистотата на въздуха. Впоследствие, през 2012 г. се прави изменение на програмата (одобрено от ЕК през 2013 г.), като се включват и мерки, насочени към подобряване на качеството на атмосферния въздух. Според Националния Доклад за състоянието и опазването на околната среда<sup>7</sup> през 2012 г. (издаден 2014 г.), 89% от населението живее при нива на замърсяване с фини прахови частици (ФПЧ<sub>10</sub>) над допустимите концентрации, като основни източници на ФПЧ<sub>10</sub> са битовото отопление и транспорта.

Отчитайки сериозността на замърсяването на въздуха и заплахата за околната среда и човешкото здраве, в третия вариант на ОПОС 2014-2020 г. е формулирана още една нова приоритетна ос – „Подобряване качеството на атмосферния въздух“, която цели да адресира нуждите в този сектор с изпълнението на адекватни мерки.

---

<sup>6</sup> данни от Анализ и оценка на риска и уязвимостта на секторите в българската икономика от климатичните промени и <http://www.emdat.be/>

<sup>7</sup> <http://eea.government.bg/bg/soer/2012/soer-bg-2012.pdf>

Във връзка със законодателните ангажменти на България в сектор „околна среда“, в отделните направления – води, отпадъци, биоразнообразие, климат и въздух, са идентифицирани редица мерки, които следва да се изпълнят през програмен период 2014-2020 г. В зависимост от разпределението на финансовия ресурс, идентифицираните мерки подлежат на последваща приоритизация.

Задълженията за страната, произтичащи от законодателството, както и сроковете за тяхното изпълнение, са подробно описани в документа, изготвен от МОСВ и ТРГ за изготвяне на ОПОС 2014-2020 г. – Анализ на настоящата ситуация в сектори „околна среда“ и „климатични промени“ за периода 2007-2012 г. Конкретните законодателни актове, към чието изпълнение е насочена ОПОС 2014-2020 г., са посочени в съответните приоритетни оси на програмата.

### 3.3 Политики и процес на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.

През периода 2007-2013 г. програмите, съфинансирани от фондовете на ЕС, включват мерки и задължителни елементи, които са насочени към гарантиране на съответствието на инвестициите с изискванията на действащото екологично законодателство. Едно от основните изисквания към проектите е свързано с извършване на ОВОС, ЕО на планове и програми, както и ОС с предмета и целите на мрежата НАТУРА 2000, т.е при усвояването на средства от фондовете на ЕС през периода 2007-2013 г. интегрирането на политиката по околна среда и принципа на устойчиво развитие при изпълнението на програмите се гарантират единствено чрез горепосочените механизми. От това произхожда и необходимостта през програмен период 2014-2020 г. всички елементи на политиката по околна среда да бъдат адекватно интегрирани във всички програми, както и в Споразумението за партньорство. През програмен период 2014 – 2020 г. основен акцент е необходимостта от максимално ефективна интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата при изпълнението на програмите. Във връзка с това, МОСВ като компетентно ведомство за прилагане на ПОС и ПИК, е разработило „Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за КП, ОСП и ОПР за периода 2014-2020 г.“ (одобри с протоколно решение по т. 7 от протокол № 8 от заседанието на МС на 01.03.2013 г.).

МОСВ разработва втора фаза на Насоките за интегриране на ПОС и ПИК – фаза „Изпълнение на Споразумението за партньорство и програмите в периода 2014-2020 г. “, която предстои да бъде съгласувана със съответните заинтересовани страни. Документът предвижда система от специфични критерии, чрез които ще се гарантира, че в периода 2014-2020 г. с финансиране от ЕСИФ ще се изпълняват приоритетно проекти, които допринасят в по-висока степен за изпълнение на ПОС и ПИК.

ОП „Околна среда 2014–2020 г.“ се изготвя в съгласуваност със следните документи:

- Стратегия „Европа 2020“;
- Национална програма за реформи;
- Споразумение за партньорство;
- План за опазване на водните ресурси на Европа до 2020 г.;
- Пътна карта за ресурсна ефективност (на ЕС);
- Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие към 2020 г.;
- Национална програма за защита при бедствия 2014-2018 г.
- Национална Приоритетна Рамка за Действие за Натура 2000;

- Национален план за управление на отпадъците 2014-2020 г.;
- Трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г.;
- Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Р България;
- Морска стратегия на Р България.

Процесът на програмиране включва идентифициране на нуждите и предизвикателствата в сектора, които трябва да се адресират, поставянето на ясни и измерими цели и залагане на адекватни показателите за тяхното изпълнение. При подготовката на ОПОС 2014-2020 г. е отчетен очакваният висок принос на програмата за постигане на целите на ПОС и ПИК. Успоредно с това, следва да се имат предвид и възможните рискове от нереализиране на някои от мерките и съответно непостигане на заложените цели. Показателите за резултат и изпълнение трябва да отчитат реалния напредък по постигане на целите в областта на околната среда. ОПОС 2014-2020 г. се изготвя в съответствие с европейското и национално законодателство, и в изпълнение на стратегията „Европа 2020“ на ЕС.

Стратегия „Европа 2020“ е насочена към ресурсно-ефективна, по-зелена и по-конкурентноспособна икономика и определя 3 ключови приоритета, които да бъдат въведени на национално равнище:

- за интелигентен растеж: изграждане на икономика, основана на знанието и иновациите;
- за устойчив растеж: насърчаване на по-ефективна, по-екологична и по-конкурентноспособна икономика;
- за приобщаващ растеж: стимулиране на заетостта в икономика, както и социално и териториално сближаване.

ОПОС 2014-2020 г. е насочена предимно към реализирането на приоритета за устойчив растеж и по-специално:

- изграждане на по-конкурентноспособна нисковъглеродна икономика, в която ресурсите се използват по ефикасен и устойчив начин;
- опазване на околната среда, намаляване на емисиите и предотвратяване на загубата на биоразнообразие;
- възползване от водещата позиция на Европа в разработването на нови екологични технологии и производствени методи.

Стратегията си поставя 3 водещи цели, свързани с изменението на климата и енергетиката:

- 20% намаление на емисиите на парникови газове;
- 20% енергия от възобновяеми енергийни източници;
- 20% увеличение на енергийната ефективност.

За осъществяване на европейските приоритети и постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, е изготвен общ за петте фонда Регламент (ЕС) № 1303/2013 за програмния период 2014-2020 г., който идентифицира 11 тематични цели, определени в чл. 9 и одобрени от българското правителство с Решение на Министерския съвет № 328/25.04.2012 г.

**ТЦ за 5-те фонда:**

- засилване на научноизследователска дейност, технологично развитие и иновациите;
- подобряване на достъпа до ИКТ и на тяхното използване и качество;
- повишаване конкурентоспособността на МСП, на селскостопанския сектор и на сектор на рибарство и аквакултурите;
- подпомагане на преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори;
- насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска;
- съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност;
- насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури;
- насърчаване на устойчивата и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила;
- насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация;
- инвестиции в образованието, обучението, включително професионално обучение за придобиване на умения и ученето през целия живот;
- повишаване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересованите страни и допринасяне за ефективна публична администрация.

За всяка една от единадесетте тематични цели са определени: ключови краткосрочни и дългосрочни цели, за които се предприемат мерки от ЕСИФ; общи принципи на изпълнение; допълване и координация между ЕСИФ, други програми и инструменти.

За всяка ТЦ са посочени конкретни инвестиционни приоритети, които се отнасят за един или друг от ЕСИФ. От проекта на ОПОС 2014-2020 г. става ясно, че инвестиционните приоритети по приоритетните оси се отнасят към ТЦ 5 и 6, които допринасят за осъществяването на стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж:

- ТЦ 5 – Насърчаване на адаптацията към изменение на климата и превенцията и управлението на риска;
- ТЦ 6 – Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност.

За програмния период 2014-2020 г., ОПОС идентифицира пет приоритетни оси:

- приоритетна ос 1: ВОДИ към ТЦ 6;
- приоритетна ос 2: ОТПАДЪЦИ към ТЦ 6
- приоритетна ос 3: НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ към ТЦ 6;
- приоритетна ос 4: ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА към ТЦ 5;
- приоритетна ос 5: ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ към ТЦ 6;

За техническа помощ е обособена шеста приоритетна ос:

- приоритетна ос 6: ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ.

Съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013 (чл. 96, параграф 2в) за ПО 6 не са посочени тематични цели и инвестиционни приоритети, към които да се отнесат предвидените дейности в рамките на приоритетната ос.

ОПОС 2014-2020 г. е в съответствие с изпълнението на Приоритет №4 от позицията на ЕК за разработването на Споразумението за партньорство и програмите на Република България за периода 2014 - 2020 г. (Ref. Ares (2012)1273775 - 26/10/2012), свързан с ориентиране към Екологосъобразна икономика с ефективно използване на ресурсите.

ОПОС 2014-2020 г. също така е насочена към постигане на Стратегически приоритет 3 от Споразумението за партньорство: Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж.

Изпълнението на програмата се планира да бъде финансирано от Европейския фонд за регионално развитие и от Кохезионния фонд, както и от националния бюджет.

Със Заповед РД-04-44 от 14.08.2012 г. е създадена тематична работна група за изготвяне на ОПОС 2014-2020 г., като е определен съставът и представените организации, а дирекция КПОС в МОСВ, понастоящем главна дирекция „Оперативна програма ОКОЛНА СРЕДА“, изпълнява ролята на секретариат. Определен е индикативен график на ТРГ, който задава рамката на процеса на изготвяне на оперативната програма. До момента са проведени 7 заседания на ТРГ. Споразумението за партньорство е одобрено от ЕК на 7.08.2014 г. Разработваният четвърти вариант на ОПОС 2014 -2020 г. се подготвя за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г.

Разработването на предварителната оценка е съобразено със специфичните условия, етапи и срокове, заложи в процедурните документи, приети от Възложителя, като изпълнението на оценката е съобразено с наличната към този момент регулаторна рамка за разработване на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“. Всички промени в етапите на извършване на дейностите и задачите са съобразени с план-графика на МОСВ и съгласувани с дирекцията, определена за управляващ орган на оперативната програма. Функциите на управляващ орган на оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г.“, до 25 март 2014 г. се изпълняват от дирекция „Кохезионна политика за околна среда“ в Министерство на околната среда и водите. След 25.03.2014 г. за управляващ орган на оперативната програма е определена главна дирекция "Оперативна програма "Околна среда".

Специфичната рамка за разработване на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. е съобразена със следните ключови документи:

- Насоки за предварителна оценка, публикувани от ЕК през януари 2013 г.;
- Насоки за съдържанието на оперативните програми, публикувани от Европейската комисия (към м. март 2014 г.);
- Регламент (ЕС) № 1303/2013 за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета;

- Регламент (ЕС) № 1300/2013 относно Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1084/2006 на Съвета;
- Регламент (ЕС) № 1301/2013 относно Европейския фонд за регионално развитие и специални разпоредби по отношение на целта „Инвестиции за растеж и работни места“, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1080/2006;
- Регламент (ЕС) № 1304/2013 относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета;
- Регламент (ЕС) № 1305/2013 относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета;
- Регламент за изпълнение (ЕС) № 288/2014 на Комисията от 25 февруари 2014 година за установяване на правила съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, по отношение на образеца на оперативни програми по цел „Инвестиции за растеж и работни места“ и съгласно Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“ по отношение на образеца на програми за сътрудничество по цел „Европейско териториално сътрудничество“;
- Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за КП, ОСП и ОПР за периода 2014-2020 г.;
- Стратегията за разработване на Споразумението за партньорство, Споразумение за партньорство (одобрено от ЕК на 7.08.2014 г.), цялата налична и текуща документация и информация, постъпваща от Работната група за разработване на Споразумението, както и актуализираните насоки и работни документи на ЕК;
- Насоки на Европейската комисия относно предварителните условия;
- Документи, които се изготвят на национално ниво в рамките на работната група за подготовка на Споразумението за партньорство;
- Документи, които се изготвят на национално ниво в рамките на ТРГ за изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.;
- Насоки на ЕК за мониторинг и оценка (м. март 2014 г.);
- обществено допитване относно Насоките на Комисията за извършване на оценки (м. ноември 2013 г.);
- Методология за извършване на предварителна оценка на финансовите инструменти за програмен период 2014-2020 г. (м. март 2014 г.).

#### 4 Методологически подход

##### Методи, инструменти и подход за оценка

Методологията за извършване на предварителна оценка на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ е разработена въз основа на изискванията за извършване на предварителна оценка - чл. 55, параграф 3 на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и актуалната версия на Насоките за извършване на предварителна оценка (януари, 2013г).

В съответствие с Насоките на ЕК, предварителната оценка включва 5 задължителни елемента:

1. Оценка на стратегията на програмата
2. Оценка на предложените показатели, мониторинг и оценки на програмата
3. Съответствие с финансовото разпределение на средствата
4. Принос към Стратегия Европа 2020
5. Екологична оценка

Тези елементи съответстват на определени стъпки на анализа и оценъчни въпроси, които са формулирани общо в Насоките на ЕК за предварителна оценка и следва да бъдат изведени конкретно от оценителя.

Изпълнителят използва набор от оценъчни въпроси за всеки елемент на оценката, както и редица инструменти за анализ (приоритизиране на нуждите, оценъчни матрици, документален преглед, правно-регулаторен анализ, изготвяне на общ ситуационен анализ). Приложените в процеса на оценяване анализи и инструменти, са в съответствие с най-добрите европейски методи и инструменти, обобщени от Европейската комисия (вкл. наръчник на ЕК *Evalsed Sourcebook: Method and techniques*<sup>8</sup> публикуван от ГД Регионална и урбанистична политика и свързани разработки в мрежите на оценители на ЕК), като конкретните инструменти са съобразени с конкретните изисквания на ръководния документ за предварителна оценка на ЕК.

Преглед и описание на използваните методи за оценка на отделните задачи и дейности при извършване на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. са представени в Таблица 2.

<sup>8</sup> Работна версия на наръчника в ревизия:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation\\_sourcebook.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf)



Таблица 2. Описание на задачите, дейностите, резултатите и методологията при извършване на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г.

Задача	Дейност	Оценъчен въпрос	Продукт/резултат	Методи
Задача 1. Оценка на избраната стратегия за изпълнение ОПОС 2014-2020"	1. Оценка на съответствието на идентифицираните нужди и предизвикателства спрямо целите на Стратегия „Европа 2020“ и свързаните разпоредби, Споразумението за партньорство и Общата стратегическа рамка за програмен период 2014-2020 г.	Дали екипът, натоварен с изготвянето на програмата (Дирекция КПОС към МОСВ и ТРГ на ОПОС 2014 – 2020 г.) е обхванал и взел под внимание идентифицираните на европейско, национално и регионално ниво значими нужди и приоритети по отношение на сектори „околна среда“ и „изменение на климата“ в анализа на настоящата ситуация? Дали изборът за адресиране на ограничен брой нужди в тези сектори посредством оперативната програма, както и изборът за изключване на други нужди и приоритети от нейния обхват, съответства на заключенията от извършения анализ на настоящата ситуация? Дали формулировката на инвестиционните приоритети и специфичните цели на ОПОС 2014 – 2020 г. реално съответства на определените за адресиране от програмата нужди?	Идентифициране на нуждите и предизвикателствата, съгласуваността им с ТЦ, приоритети, мерки и дейности заложи в ОПОС 2014-2020 г., СП, ОСР и специфичните препоръки за България; Анализ на приоритизация при избора на най-важни/най-спешни нужди; Анализ на съответствието на специфичните цели на програмата с идентифицираните нужди и предизвикателства във връзка със Стратегия „Европа 2020“.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Преглед на всички релевантни стратегически документи, национални планове и програми (виж Приложение 8);</li> <li>▪ Преглед на СП;</li> <li>▪ Преглед и анализ на налична информация за подписаните договори в рамките на програмен период 2007-2013 г. (по данни от Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България);</li> <li>▪ Преглед на изготвения от дирекция КПОС в МОСВ Анализ на настоящата ситуация в сектор „околна среда“</li> <li>▪ Анализ на оценки на ОПОС 2007-2013 г.;</li> <li>▪ Преглед на актуални научни данни;</li> <li>▪ Използване на най-добри практики;</li> <li>▪ Срещи и консултации със заинтересовани лица, фокус-групи;</li> <li>▪ Консултации с екипа по ЕО и ОС относно анализ на състоянието на околната среда в по-общ контекст: социално-икономически, политически и екологичен;</li> <li>▪ SWOT анализ.</li> </ul>
	2. Оценка на вътрешната и външната съгласуваност на ОПОС 2014 -2020 г.	Дали е постигната допълняемост между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?	Постигане на вътрешна съгласуваност на приоритетните оси, мерките и дейностите, заложи в	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Преглед на документи, посочени в Приложение 8;</li> <li>▪ Анализ на оперативната програма по отношение на нейния принос към</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"><li>Дали е постигната синергия между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?</li><li>Дали приоритетите на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“ допринасят към изпълнението на целите на сравнявания програмен инструмент?</li><li>Дали сравняваният програмен инструмент оказва положително или отрицателно влияние върху очакваните резултати от изпълнението на ОП „Околна среда“?</li></ul>	<p>ОПОС 2014 - 2020 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Постигане на външна съгласуваност с други инструменти и стратегически документи;</li></ul>	<p>други стратегии и политики (виж Глава 5.2.2 Външна съгласуваност);</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Анализ на влиянието на други политики, програми и стратегии върху ОПОС 2014 – 2020 г. и очакваните резултати от програмата;</li><li>Анализ на допълняемост, взаимодействие и припокриване с други програми (Раздел 5.2);</li><li>Анализ на логическата рамка - оценка на причинно-следствените връзки между предложените действия, резултатите от тези действия и планираните резултати.</li></ul>
3. Оценка на взаимовръзката между допустимите за финансиране дейности и планираните резултати (Оценка на логическата рамка)	<ul style="list-style-type: none"><li>Как планираните продукти (outputs) допринасят за постигането на очакваните резултати от програмата (results)?</li><li>Има ли добра обосновка за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати?</li><li>Какви външни фактори биха могли да повлияят върху ефективното постигане на очакваните продукти и резултати от изпълнението на проектите?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Идентифициране и анализ на взаимодействието между околната среда и социално-икономически дейности;</li><li>Интегриране на всички налични данни и анализи;</li><li>Обосновка на предложените форми на финансова подкрепа (връзката им с конкретните цели на програмата и видовете бенефициенти)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Рамка Движеща сила-Натиск-Състояние на околната среда-Въздействие-Отговор (англ. Pressure-state-response-framework);</li><li>Ситуационен анализ.</li></ul>	
4. Оценка на избора на основните категории бенефициенти	<ul style="list-style-type: none"><li>Дали определените категории бенефициенти по всяка приоритетна ос са избрани правилно от гледна точка на възложените им функции и правомощия?</li><li>Дали определените бенефициентите</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Аналитичен доклад с изводи и препоръки относно основните категории бенефициенти, комуникацията с тях и възможностите за развитие</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Събиране, проучване и анализ на документи и информация (Приложение 8);</li><li>Правно-регулаторен анализ на допустимостта на бенефициентите;</li><li>Анкетни проучвания, интервюта,</li></ul>	

		<p>по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка с опита им в настоящия програмен период?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Дали определените бенефициентите по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка със законодателството?</li> </ul>	<p>на капацитета им да изготвят, изпълняват и отчитат проекти по ОПОС 2014 – 2020 г.;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Анализ за управление на условията и рисковете относно допустимостта на бенефициентите;</li> <li>Установяване на възприятието на бенефициентите за ролята и функциите им във връзка с ОПОС 2014-2020 г.;</li> </ul>	<p>фокус групи;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ситуационен анализ;</li> <li>Преглед на идентифицираните в работния документ на програмата категории /бенефициенти (изводите от прегледа се съдържат в Раздел 5.4).</li> </ul>
	<p>5. Оценка на прилагането на хоризонталните принципи на ЕС в рамките на ОПОС 2014 – 2020 г.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Правилно ли се прилага принципът за устойчиво развитие в процеса на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.?</li> <li>Предвидени ли са мерки за осигуряване на прилагането на принципа при изпълнението на програмата?</li> <li>Предвидени ли са мерки за осигуряване на равни възможности и превенция на дискриминацията при планиране и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изготвяне на матрица на оценка относно приложимостта на хоризонталните принципи по всяка приоритетна ос, мярка, дейност и показател.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Анализ на европейското и национално законодателство в сферата на превенцията на дискриминация и осигуряване на равни възможности, и приложимостта му към ОПОС 2014 – 2020 г.;</li> <li>Анализ на приложимостта на всички аспекти на принципа за устойчивото развитие към ОПОС 2014 – 2020 г.;</li> <li>Анализ на други хоризонтални принципи (държавни помощи и обществени поръчки).</li> </ul>
Задача 2. Оценка на системата от показатели и механизмите за мониторинг на програмата	<p>6. Оценка на уместността на предлаганите индикатори спрямо планираните дейности в рамките на ОПОС 2014 – 2020 г. и очакваните от тях резултати</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Адекватни и реалистични ли са предложените показатели спрямо заложените цели на ОПОС 2014 – 2020 г.?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Експертна оценка на предложените показатели;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Анализ на извършената оценка на настоящото състояние на околната среда, актуални секторни бази данни, разработки и анализи (годишни доклади, секторни планове, данни НСИ и др., виж Приложение 8);</li> </ul>
	<p>7. Оценка на реалистичността на</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Адекватно и реалистично ли е постигането на дефинираните</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изготвяне на матрица и протоколи за проследяване</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Преглед на документите и практиката по отношение на избора на</li> </ul>

	<p>базовите и целеви стойности на количествените показатели спрямо финансовия ресурс, формите на финансиране и допустимите за финансиране дейности и бенефициенти</p> <p>8. Оценка на адекватността и реалистичността на заложените междинни цели</p>	<p>показатели спрямо планираните финансови ресурси при изпълнението на програмата?</p>	<p>на показателите, вкл. анализ на риска;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Препоръки за структурирането и разпределението на финансовата помощ, и ако се налага, корекции на заложените междинни цели.</li> </ul>	<p>показатели и механизми за мониторинг (Приложение 8);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ на избраните показатели за резултат спрямо заложените в програмата приоритети;</li> <li>▪ Анализ на избраните показатели за изпълнение спрямо планираните дейности, заложен в приоритетните оси и приносът им към показателите за резултат;</li> <li>▪ Анализ на възможните рискове от потенциално забавяне и съответно, непостигане на междинните цели на показателите;</li> <li>▪ Преглед и при необходимост, представяне на предложения за корекция на реалистичността на заложените междинни цели.</li> </ul>
<p>Задача 3. Оценка на капацитета на органите за управление и изпълнение на оперативната програма</p>	<p>9. Анализ на количеството и качеството на човешките ресурси</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ На необходимо ниво ли е количеството и качеството на човешките ресурси?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Оценка на адекватността на човешките ресурси и административен капацитет за управление на програмата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Преглед на цялата публично достъпна информация и данни за изпълнението на проектите към настоящия момент (ИСУН);</li> </ul>
	<p>10. Анализ на наличното ноу-хау</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Какво е нивото на уменията за управление на проекти?</li> <li>▪ Каква е степента на мотивация да се работи за успешното и ефективно реализиране на програмата?</li> <li>▪ Какво е състоянието на наличната материално-техническата база?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ на наличното ноу-хау свързано с управление и изпълнение на проекти и програми, както и реалното му приложение и пригодността на процедурите за мониторинг на програмата и събиране на данни, необходими за извършване на оценки</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Интервюта, анкети, работни срещи със служители на управляващия орган;</li> <li>▪ Модел за организационно управление на дейността;</li> <li>▪ Балансирана карта за оценка на резултатите (компоненти: хора, работни процеси, управленска структура, информация и знание, вземане на решения, възнаграждение);</li> </ul>
	<p>11. Анализ на пропуските</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Какви са пропуските по отношение на управлението на програмата?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Аналитичен доклад с обобщение на резултатите от</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ и оценка на структурата на</li> </ul>

			<p>анализите по т.9 и т. 10;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Идентифициране на трудности и пропуски в планираните механизми;</li> <li>▪ Изготвяне на конкретни препоръки с превантивни мерки за управление на рисковете и по-нататъшно усъвършенстване и оптимизиране на работата на служителите, звената и техническите сътрудници на УО</li> </ul>	<p>звеното, състав, работни процеси, др.;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ и оценка на качеството и надеждността на комуникациите и координацията, начин на вземане на решения;</li> <li>▪ Анализ и оценка на работното натоварване; ниво на квалификация; отчитане на изпълнението;</li> <li>▪ Анализ и оценка на критичните предизвикателствата свързани с вътрешната и външна среда.</li> </ul>
Задача 4. Оценка на адекватността и реалистичността на предложеното разпределение на финансовите ресурси	12. Оценка на разпределението на финансовите средства спрямо целите на ОПОС 2014 – 2020 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо целите на ОПОС 2014 – 2020 г.?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ на ефикасността и реалистичността на предложените форми на финансиране;</li> <li>▪ Изготвяне на препоръки за: увеличаване/намаляване на средствата по дадени дейности; преразпределяне на средства; изменения във формите на подпомагане; оптимизация на финансовия план</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Структурирани интервюта с експерти от УО на Програмата, включително с експерти, участващи във финансовото управление на ОПОС 2007-2013 г.</li> <li>▪ Дескриптивна статистика;</li> <li>▪ Корелационен анализ;</li> <li>▪ Анализ на границата на ефикасността.</li> </ul>
	13. Оценка на разпределението на финансовите средства спрямо изискванията на ЕС	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо изискванията на ЕС?</li> </ul>		
Задача 5. Оценка на приноса към Стратегия „Европа 2020“	14. Анализ на приноса на всеки от заложените приоритети, мерки и дейности на ОПОС 2014 – 2020 г. към целите на Стратегия „Европа 2020“	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Доколко приоритетите на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“ допринасят към изпълнението на националните цели, произтичащи от Стратегия Европа 2020?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Изготвяне на оценъчна матрица от критерии за оценка на всяка приоритетна ос по трите водещи цели на стратегията</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ на „логическа рамка“</li> <li>▪ Анализ на приоритизация (йерархия на целите на програмата спрямо йерархията на заложените цели на стратегията).</li> </ul>
	15. Разработване и прилагане на индекс за оценяване на приноса към		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Разработване на индекс за оценяване на всяка водеща цел (енергийна ефективност,</li> </ul>	

## Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020

	релевантните национални цели до 2020 г., поети от България.		ВЕИ, въглеродни емисии);	
	16. Изготвяне на конкретни препоръки на базата на извършената оценка, способстващи увеличаване на положителния принос към националните цели и целите на ЕС.		<ul style="list-style-type: none"> <li>Оценъчна матрица за изчисляване на индекса;</li> </ul>	
Задача 6. Оценка на общите и специфични предварителни условия, поставени от Европейската комисия по отношение на оперативната програма	17. Качествен анализ на европейското законодателство по отношение на Кохезионната политика		<ul style="list-style-type: none"> <li>Анализ на съответствието на ОПОС 2014-2020 към предварителните условия от ЕК;</li> <li>Изготвяне на комплексна оценка на адекватността и реалистичността на плана за изпълнението им;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Преглед на идентифицираните предварителни условия;</li> <li>Преглед на плана за изпълнение на предварителни условия;</li> <li>Анализ на текущата комуникация с ЕК и допълнително поетите ангажменти от страна на България.</li> </ul>
	18. Идентифициране и анализ на общите, специфични и макроикономическо условия, в сферата на околната среда, приложими към ОПОС 2014 – 2020 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дали предварителните условия, приложими по отношение на ОПОС 2014-2020 г. са правилно определени?</li> </ul>		
	19. Оценка на адекватността и реалистичността на плана за изпълнение на условията и изготвяне на конкретни препоръки	<ul style="list-style-type: none"> <li>Дали планът за изпълнение на предварителните условия, приложими към програмата, е реалистичен?</li> </ul>		
Задача 7. Интегриране на екологичната оценка в екипа, разработващ доклада за предварителна	20. Координация и синхронизиране на работните дейности с екипа, разработващ екологичната оценка	<ul style="list-style-type: none"> <li>Извършена ли е систематична оценка на екологичните въздействия и аспекти от изпълнението на бъдещата ОПОС 2014 – 2020 г. върху компонентите на околната среда и защитените</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Интегриране на резултатите, препоръките и мерките от ЕО в предварителната оценка за постигане на максимално реалистична оценка на екологичните въздействия от</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Координация и съгласуване на дейностите с екипа на изпълнителя, извършващ ЕО във всеки етап от разработване на доклада</li> <li>Текущи работни срещи с Възложителя и екипа на</li> </ul>
	21. Анализ на доклада и			

## Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020

оценка	резултатите от екологичната оценка	зони?	изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. върху компонентите на околната среда;	изпълнителя, извършващ ЕО;
	22. Преглед и изготвяне на допълнителни препоръки по отразяването на резултатите и мерките от екологичната оценка			
	23. Включване на резултати и данни от екологичната оценка в доклада за предварителна оценка			
			<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Изготвяне на препоръки за подобряване на ефективността и положителното въздействие върху околната среда.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ползване на добри практики за интегриране на резултатите от ЕО.</li> </ul>

## 5 Оценка на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма „Околна среда 2014-2020 г.“

Освен актуалното европейско и българско законодателство и националните общи и секторни стратегически документи, актуални за програмен период 2014-2020 г., в доклада по предварителна оценка са взети предвид текстовете от Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от европейските структурни инвестиционни фондове за периода 2014-2020 г. и публикуваните към м.октомври, 2014 г. проекти на програми.

Като основа за изготвения допълнен ситуационен анализ е използван доклада за екологична оценка на ОПОС 2014-2020 г., в частта, касаеща данните и анализите за настоящото състояние на околната среда.

### 5.1 Оценка на нуждите на ОПОС 2014-2020 г.

Предварителната оценка на оперативната програма следва да оцени избраната стратегия за изпълнение на оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г. На първо място, това включва логиката на целеполагане на програмата и дали тя отговаря както на регламентирания изисквания, процедури и добри практики при изготвянето на оперативни програми, финансирани от ЕСИФ, така и на конкретни нужди и приоритети за развитие в областите, адресирани от програмата – секторите „околна среда“ и „изменение на климата“.

Анализът, съдържащ се в настоящата точка, се основава върху следните оценъчни въпроси:

- 1) Дали екипът, натоварен с изготвянето на програмата (ГД ОПОС към МОСВ към МОСВ и ТРГ на ОПОС 2014 – 2020 г.) е обхванал и взел под внимание идентифицираните на европейско, национално и регионално ниво значими нужди и приоритети по отношение на сектори „околна среда“ и „изменение на климата“?
- 2) Дали изборът за адресиране на ограничен брой нужди в тези сектори посредством оперативната програма, както и изборът за изключване на други нужди и приоритети от нейния обхват, съответства на заключенията от извършения анализ на настоящата ситуация?
- 3) Дали формулировката на инвестиционните приоритети и специфичните цели на ОПОС 2014 – 2020 г. реално съответства на определените за адресиране от програмата нужди?

Изпълнителят извърши анализ дали дейностите отговарящи на идентифицираните нужди в сектор „околна среда“ и включени в четвърти вариант на ОПОС 2014 – 2020 г., от м. ноември 2014 г., са допустими за финансиране от ЕСИФ.

Според възприетата методология, оценката на приоритета и допустимостта се базира на документална и правна обосновка, като приоритетът на нуждите се определя от наличието на:

- допустимост на нужди за адресиране от ОПОС 2014 – 2020 г., в съответствие с изискванията на Регламентите за ЕСИФ и обхванати от Споразумението за партньорство;



- приоритет на конкретни нужди в областта на ПОС и ПИК, произтичащи от задължителни нормативни изисквания, залегнали в европейското и национално екологично законодателство, чието изпълнение би било силно затруднено без подкрепа от ОПОС 2014 – 2020 г.;
- приоритет на конкретни нужди в областта на ПОС и ПИК, идентифицирани като приоритетни в стратегическите документи на европейско, национално и местно ниво;
- приоритет на конкретни нужди, идентифицирани в рамките на изготвените анализи на настоящата ситуация от УО на ОПОС 2014 – 2020 г. и от екипа, разработващ ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г.;
- приоритет на конкретни нужди, идентифицирани от заинтересованите страни, в процеса на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г., включително от Европейската комисия и от привлечените партньори, участващи в ТРГ на ОПОС 2014-2020 г.

Подробна оценка на приоритета и допустимостта на идентифицираните нужди, които ще бъдат адресирани от ОПОС 2014 – 2020 г. е дадена в Приложение 2, а обобщените изводи са представени в матрица на нуждите в края на настоящата глава (Фиг. 7). В подточките по-долу са представени обобщени изводи по отношение оценъчните въпроси.

1) Дали екипът, натоварен с изготвянето на програмата (ГД ОПОС към МОСВ и ТРГ на ОПОС 2014 – 2020 г.) е обхванал и взел под внимание идентифицираните на **европейско, национално и регионално ниво** значими нужди и приоритети по отношение на сектори „околна среда“ и „изменение на климата“?

На първо място отчитаме, че проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. **отразява по същество** идентифицираните общи нужди по отношение на секторите „околна среда“ и „изменение на климата“ на европейско ниво, а именно предложените действия са в съответствие с формулираните в Регламентите за ЕФРР и КФ инвестиционни приоритети:

- инвестиране във водния сектор за съобразяване с изискванията на законодателството на Съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите-членки за инвестиции, които надхвърлят тези изисквания;
- инвестиране в сектора на отпадъците за съобразяване с изискванията на достиженията на правото на Съюза в областта на околната среда и удовлетворяване на нуждите, идентифицирани от държавите-членки за инвестиции отвъд тези изисквания;
- опазване и възстановяване на биологичното разнообразие и почвите и насърчаване на екосистемните услуги, включително чрез "Натура 2000" и екологосъобразните инфраструктури;
- предприемане на действия за подобряване на градската среда, ревитализиране на градове, регенериране и обеззаразяване на промишлени зони (включително зони в процес на преобразуване), намаляване на замърсяването на въздуха и насърчаване на мерки за намаляване на шумовото замърсяване;
- насърчаване на инвестиции, предназначени за справяне със специфични рискове, осигуряване на устойчивост при бедствия (наводнения и свлачища) и разработване на системи за управление на бедствия;

Отчитаме, че като цяло изборът на петте приоритетни оси на ОПОС 2014 – 2020 г. (с изключение на Ос 6 „Техническа помощ“) включва специфични цели и интервенции, адресирани към всички изброени нужди, като от това число изключваме нужди, които попадат в обхвата на други програми – **ПРСР** и **ОПРР** по отношение на развитието на селските райони и интегрираното градско развитие.

На национално ниво, ОПОС 2014 – 2020 г. **адресира във висока степен** идентифицираните в анализа на Споразумението за партньорство две „основни предизвикателства“ в областта на околната среда и изменението на климата, както следва:

- неефективно прилагане на законодателството на ЕС в областта на води, атмосферен въздух и отпадъци;
- неефективни системи за превенция, управление и адресиране последствията от рисковете.

Проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. адресира и третото идентифицирано от Споразумението за партньорство предизвикателство в сектор „околна среда“ – „неефективно използване на ресурси и енергия“, като това се обуславя от избраната в СП логика за демаркация на оперативните програми, която определя други инструменти - ОПИК и ОПРР за адресиране на това предизвикателство (според Приложение 2, както и в Насоките за интеграция на ПОС и ПИК, публикувани от МОСВ през февруари 2013 г.). Мерките, заложи в проекта на ОПОС 2014 – 2020 г., особено по отношение на демонстрационни и пилотни проекти в областта на отпадъците и чистотата на въздуха, имат потенциал да допринесат индиректно за адресирането на това предизвикателство (Виж. Глава Външна Съгласуваност). Интервенциите по ПО1, свързани с подобряването на ефективността на водопроводната мрежа, също имат принос за намаляване загубите на вода, респективно, подобряване на ресурсната ефективност. Тези синергии могат да бъдат задълбочени при прилагане на препоръките, предложени в рамките на настоящите Предварителна оценка и ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г.

Проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. **не е изрично насочен** към адресиране на конкретни нужди в областта на околната среда и изменението на климата, идентифицирани на териториални нива NUTS-2 (Район на планиране), или по-ниски (области и общини). Въпреки това проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. (Раздел 4) **допуска** прилагането на диференциран териториален подход и/или интервенционна логика, съгласувани с политиките за регионално развитие на национално ниво и с други програмни инструменти, конкретно по отношение на Северозападен район на планиране.

Също така, проектът за ОПОС 2014 – 2020 г. изрично упоменава интервенции, адресиращи нужди на конкретни области и общини, включително голям проект за инсталация за оползотворяване на RDF отпадъци като част от Интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община, както и различни мерки, допринасящи за изпълнението на Дунавската стратегия на ЕС. В тази връзка отчитаме, че проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. адресира конкретни нужди, залегнали в Регионалните планове за развитие за 2014-2020 г.<sup>9</sup>, доколкото те отговарят на допустимите инвестиционни приоритети по регламентите за КФ и ЕФРР. В тази връзка, може да се заключи, че проектът на ОПОС 2014 –

---

<sup>9</sup> Приети с Решение на Министерски съвет на 1 август 2013 г., достъпни на страницата на Министерство на регионалното развитие: <http://www.mrrb.government.bg/?controller=articles&id=521>

2020 г. **адресира във висока степен** идентифицираните от шестте регионални плана за развитие нужди в сектор околна среда, като основно това са нуждите от интервенции за **доизграждане на ВиК инфраструктура, изграждане на инсталации/площадки за повторна употреба, рециклиране и оползотворяване съгласно йерархията за управление на отпадъците, и подобряване качеството на атмосферния въздух**. Трябва да уточним, че регионалните планове упоменават редица конкретни проекти (например проекти за регионални системи и интегрирани проекти и други обекти на ВиК инфраструктурата), които не са изрично упоменати в проекта на ОПОС 2014 – 2020 г., но ОПОС 2014 – 2020 г. не изключва финансиране на регионалните системи за управление на отпадъците, доколкото отделните им елементи са допустими дейности по Регламентите за КФ и ЕФРР.

*2) Дали изборът за адресиране на ограничен брой нужди в тези сектори посредством оперативната програма, както и изборът за изключване на други нужди и приоритети от нейния обхват, съответства на заключенията от извършения анализ на настоящата ситуация?*

През месец октомври 2012 г. УО на ОПОС 2014 – 2020 г. представи на второ заседание на ТРГ на ОПОС 2014 – 2020 г. изготвения Анализ на настоящата ситуация в сектори „околна среда“ и „климатични промени“ за период 2007 – 2012 г. Документът съдържа аналитична част „Анализ на нуждите за развитие“, която разглежда текущото състояние, основните нужди и проблеми, и законодателните ангажменти, свързани с основните компоненти и фактори на околната среда, които следва да бъдат взети предвид при подготовката на ОПОС 2014 – 2020 г. – **води, отпадъци, биоразнообразие, превенция и управление на риска от природни бедствия, свързани с изменението на климата, и качество на атмосферния въздух**.

Анализът на настоящата ситуация включва анализ на постигнатото до момента по отношение на прилагането на националните и европейски политики и изпълнението на заложените нормативни изисквания в тези сектори, като обръща специално внимание на изпълнението на ангажменти за инвестиции в инфраструктурни обекти в секторите ВиК и управление на отпадъците. Отбелязваме, че този анализ е актуален към края на 2012 г. като във варианта на ОПОС 2014 – 2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. са представени и актуализирани данни за тези два сектора – включително актуални данни, свързани с риска от свлачища. В тази връзка приемаме, че актуализация на анализа представлява самия доклад за екологична оценка на ОПОС 2014-2020 г., който включва по-актуални данни от наскоро разработените през 2013 г. предварителни оценки на риска от наводнения в основните речни басейни, разработеният през 2014 г. национален рамков документ „Анализ и оценка на риска и уязвимостта на секторите в българската икономика от климатичните промени“ и Националната приоритетна рамка за действие (НПРД) за мрежата Натура 2000. Анализът, включен в Раздел II на доклада за ЕО, актуализира анализа на нуждите с посочените по-горе документи, особено по отношение на риска от наводнения, предизвикан от изменението на климата.

Конкретни нормативни ангажменти на България, чието изпълнение трябва да се осигури през програмен период 2014-2020 г., са идентифицирани в следните раздели от Анализ на

настоящата ситуация в сектори „околна среда“ и „климатични промени“ за период 2007 – 2012 г. :

- ангажименти в сектор „Води“ – Таблица 7;
- ангажименти в сектор „Отпадъци“ – Таблица 8;
- ангажименти в сектор „Биоразнообразие и НАТУРА 2000“ – Таблица 11;
- ангажименти в сектор „Изменение на климата“ – Таблица 12;
- ангажименти в сектор „Качество на атмосферния въздух“ – Таблица 13.

Отчитаме, че вариантът на ОПОС 2014 – 2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г., адресира повечето от идентифицираните в Анализа на настоящата ситуация и в посочените документи нормативни ангажименти и нужди в сектори „околна среда“ и „климатични промени“, с **някои изключения**, както следва:

- финансиране на мерки и дейности в сектор „Биоразнообразие“ извън териториите, обхванати от мрежата НАТУРА 2000;
- финансиране на мерки и дейности за изпълнение на Стратегията на ЕС за биоразнообразието, обхващаща периода до 2020 г. – специално по отношение на мерки, свързани с ограничаването на разпространението на инвазивни видове, които съгласно НПРД ще се финансират от държавния бюджет и чрез Финансови механизми на ЕИП и Норвегия;
- финансиране на мерки и дейности, адресиращи рискове и щети от природни бедствия и негативни процеси, свързани с изменението на климата, с изключение на наводненията и свлачищата.

Допълнително уточнение на нуждите, идентифицирани в Анализа на настоящата ситуация е направено и в документа Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за КП, ОСП и ОПР за периода 2014 – 2020 г. Приложение I на насоките съдържа интервенциите за интеграция на ПОС и ПИК и тяхното разпределение между различните програми за програмен период 2014-2020 г. Трябва да отбележим, че във версията на Насоките от февруари 2013 г. са отразени вариантите на програмите, разработени към тази дата, като не са включени ОПНОИР и ОПДУ, както и актуализациите на другите програми. Във варианта на ОПОС, подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. (Раздел 8) е разработен нов вариант на формулировката и демаркацията на нуждите и мерките, подкрепени от различните програми, актуализиращ демаркацията, направена в Насоките за интеграция, на база на актуализацията на СП. Анализ на съгласуваността на актуалната към ноември 2014 г. демаркация на дейностите е направен в Раздел 5.2.2 от настоящия доклад. Формулираните за адресиране от интервенциите по ОПОС 2014-2020 г. нужди включват:

- **По отношение на управлението на водите** – Нужди от инвестиции за изграждане на ВиК инфраструктура, насочени към агломерации над 10 000 екв.ж., нужди от подобряване на мониторинга на количеството и качеството на водите, както и нужда от финансиране за изготвянето на документи по Рамкова директива за водите и Рамкова директива за морската стратегия;
- **По отношение на управлението на отпадъците** – Нужда от подобряване на управлението на битовите отпадъци, съгласно йерархията за управление на

отпадъците (като не се допуска финансирането на нови регионални депа за битови отпадъци), включително нужда от превенция на образуването на битови отпадъци.

- **По отношение на опазването на Натура 2000 и биоразнообразието** – нужда от възстановяване на природни местообитания и местообитания на видове и птици в мрежата Натура 2000, включително земи с висока природна стойност, съхранение и подобряване на екосистемните функции и услуги и нуждата от популяризиране на предмета и целите на мрежата Натура 2000;
- **По отношение на превенцията и управлението на риска от бедствия** – нужда от мерки за превенция и управление на риска от наводнения, както и нужда от мерки и инвестиции за превенция и управление на риска от свлачища;
- **По отношение на качеството на атмосферния въздух** – нужда от контрол на качеството на атмосферния въздух (КАВ) и подкрепа за общинските планове за КАВ и приоритетна нужда за решаване на проблема с емисиите от битовото отопление и обществения градски транспорт;
- **По отношение на нуждите от техническа помощ** – нужда от повишаване на административния капацитет на Управляващия орган по ОПОС и на бенефициентите, изпълняващи конкретни проекти по програмата, и нужда от популяризиране на програмата.

Така формулираните нужди в подготовения за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г. имат ясно разграничение като: **1) нужди, наложени от поетите нормативни ангажименти на България по отношение на ПОС и ПИК; 2) нужди, свързани с национални приоритети от приетите стратегически документи и 3) нужди, наложени от обективното състояние на компонентите на околната среда.**

Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. (Раздел 1) от подготовения за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на програмата представя **подобрена логика на интервенция** и основната обосновка за избора на конкретни нужди за адресиране от ОПОС 2014 – 2020 г., вземайки предвид и допустимостта на всяка идентифицирана приоритетна интервенция за финансиране от ЕСИФ. Отчитайки горепосочените анализи и актуализираните данни по отношение на проблемите на околната среда и развитието на екологичната инфраструктура в България, логиката на интервенциите е изведена за всяка една от приоритетните оси, както следва:

- **По отношение на управлението на водите** – с оглед на най-приоритетните ангажименти на България във връзка с Директива 91/271/ЕИО и темпът на изграждане на мрежи и съоръжения за отвеждане и пречистване на отпадъчни води, интервенциите са насочени към агломерациите над 10 000 екв.ж., където нуждата и бъдещият принос на подкрепата на ЕС са потенциално най-значими;
- **По отношение на управлението на отпадъците** – с оглед на необходимостта за подобряване на управлението на битовите отпадъци и нуждата от изпълнение на националните цели по отношение на биоразградимите отпадъци, както и в съответствие с възприетата в ЕС йерархия за управление на отпадъците, ще бъдат подкрепени само инвестиционни нужди, свързани с оползотворяване и рециклиране на битови отпадъци, включително биоразградими и зелени отпадъци, както и пилотни проекти за предотвратяване на образуването на отпадъци при източника;

- **По отношение на опазването на Натура 2000 и биоразнообразието** – логиката на интервенция отчита позицията на България като държава с изключително висок процент от националната територия, попадащ в мрежата Натура 2000, затова подкрепата на ОПОС 2014-2020 г. е насочена към приоритетните нужди за възстановяване и подобряване на екологичното състояние и функциите на екосистемите в рамките на зоните от мрежата и в съответствие с вече одобрената НПРД;
- **По отношение на превенцията и управлението на риска от бедствия** – рискът от бедствия, свързани с изменението на климата в България, е специфичен като наводненията са определени като най-значимия рисков фактор и подкрепата на ОПОС 2014-2020 г. се насочва приоритетно към адресирането на риска от наводнения. Адресирането на риска от свлачища е специфичен проблем, свързан със значими инвестиции, където също се отчита нужда от финансовата подкрепа от ЕС;
- **По отношение на качеството на атмосферния въздух** – на база на отправени препоръки, в рамките на процеса на предварителна оценка, подготовеният за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г. адресира двете най-приоритетни нужди, свързани с качеството на атмосферния въздух в градските райони – емисиите от битовото отопление и транспорта, като поради децентрализирания характер на проблема, както и поради спецификата, свързана с правилата за подкрепа от ЕС, инвестициите са приоритетно насочени към подкрепа за обществения градски транспорт, както и към пилотни проекти, които да демонстрират работещи решения на проблемите в дългосрочен план.
- **По отношение на нуждите от техническа помощ** – подготовеният за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г. отчита основните нужди, по отношение на предоставянето на техническа помощ към Управляващия орган и бенефициентите по програмата.

На база на изброеното считаме, че подготовеният за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г., отчитайки логиката на интервенция по отделните приоритетни оси, както и актуалната демаркация с програмите, които ще бъдат изпълнявани през програмен период 2014-2020 г., **включва най-приоритетните идентифицирани нужди** по отношение на предизвикателствата и проблемите, свързани с ПОС и ПИК. Като цяло, логиката на интервенция на ОПОС 2014-2020 г. отчита необходимостта ограничените ресурси на програмата да бъдат вложени в областите с приоритетни инвестиционни нужди, свързани с конкретни и неотложни ангажименти на България – в областта на водите и управлението на отпадъците. В същото време програмата адресира и другите приоритетни области, в които са необходими спешни интервенции от различен характер, изискващи финансова подкрепа. Екипът, извършващ настоящата предварителна оценка е изготвил независима оценка за **приоритета и допустимостта** на нуждите/интервенциите, предложени от горепосочените източници, на база преглед и сравнение на нормативните и стратегически документи, която е представена по отношение на всяка от предложените интервенции в **Приложение 2** към настоящия доклад. Заключениеята на тази оценка, са обобщени в точките и Фигура 7 по-долу:

1. Всички нужди и интервенции, избрани за адресиране от подготовения за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г., са **допустими** и са оценени с **много висок приоритет** или **висок приоритет**.

2. Конкретни интервенции, които не са включени в предходни варианти на оперативната програма, но са предложени от ЕК и/или заинтересованите страни и са оценени като **допустими** и с **висок приоритет** в рамките на процеса на предварителната оценка, са добавени в подготовения за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г. Това са:

- **интервенции към ПО1 „Води“**
  - Мерки за изграждане на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ, съгласно Концепцията за третиране на утайките от ГПСОВ на национално ниво - добавена е мярка, включваща изграждане на инсталации за управление на утайки, включително на вече изградени ПСОВ;
  - Мерки за доизграждане на мрежите и изграждане на съоръжения за пречистване на питейни води;
- **интервенции към ПО4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“**
  - Мерки за адресиране на риска от свлачища;
- **интервенции към ПО5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“**
  - Мерки за намаляване на нивата на  $\text{ФПЧ}_{10}$  от битовото отопление.

В съответствие с избраната и описана по-горе логика на интервенция по различните приоритетни оси, в подготовения за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. вариант на ОПОС 2014-2020 г. са изключени следните интервенции, оценени с **висок приоритет** в рамките на процеса на предварителната оценка:

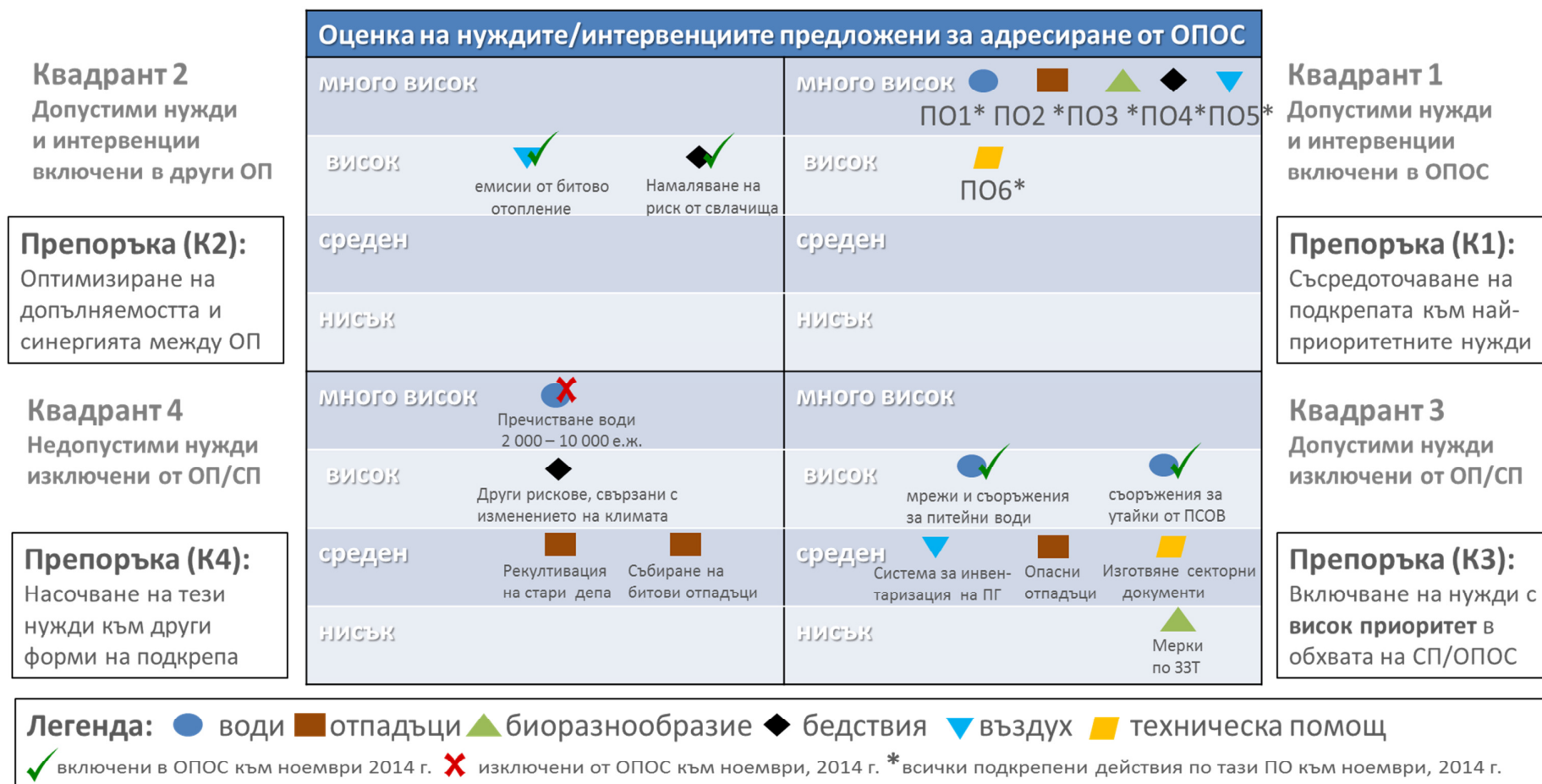
- **интервенции към ПО1 „Води“**
  - финансиране на технологични решения за пречистване, с фокус върху адресиране на нуждите на населени места между 2 000 е.ж. и 10 000 е.ж.;
- **интервенции към ПО1 „Води“**
  - Други рискове, свързани с изменението на климата и въздействието му върху различните компоненти на околната среда и икономически сектор, на база на изготвения рамков документ „Анализ и оценка на риска и уязвимостта на секторите в българската икономика от климатичните промени“, както и в секторните стратегически документи Национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г. и Стратегия за намаляване на риска от бедствия 2014-2020 г.

Считаме, че с оглед на ограничението на финансовите средства, както и избраната стратегия за демаркация, тези нужди с висок приоритет могат да бъдат адресирани в синергия с други програми като ОПРР 2014-2020 и ПРСР 2014-2020. Основен принос за това, в рамките на процеса на изпълнение на програмите ще имат Насоките за интеграция на ПОС и ПИК – Фаза II, както и Националната стратегия за адаптация към климатичните промени, които са в

процес на изготвяне и могат да определят приоритетните за финансиране проекти, свързани с адресирането и адаптацията към рисковете, свързани с изменението на климата.



Фигура 7 Представяне на резултатите от анализа на допустимостта и приоритета на идентифицираните нужди за адресиране от ОПОС 2014-2020 г.



3) Дали формулировката на инвестиционните приоритети и специфичните цели на ОПОС 2014 – 2020 г. реално съответства на определените за адресиране от програмата нужди?

На първо място, отчитаме, че формулировките на инвестиционните приоритети по всяка от приоритетните оси на проекта на ОПОС 2014 – 2020 г. **съответстват на формулировката** на инвестиционните приоритети определени в чл.4 на Регламент 1300/2013 за КФ и чл.5 от Регламент 1301/2013 за ЕФРР, както следва:

- **ПО 1, ИП с (ii) към ТЦ6** – съответства на чл.4 на Регламент 1300/2013 за КФ, буква „В“, подточка „ii“;
- **ПО 2, ИП а) към ТЦ6** – съответства на чл.5 на Регламент 1301/2013 за ЕФРР, параграф 6, буква „а“
- **ПО 3, ИП 6 (d) към ТЦ6** – съответства на чл.5 на Регламент 1301/2013 за ЕФРР, параграф 6, буква „г“
- **ПО 4, ИП б (ii) към ТЦ5** – съответства на чл.4 на Регламент 1300/2013 за КФ, буква „б“, подточка „ii“;
- **ПО 4, ИП 5 (b) към ТЦ 5** – съответства на чл. 5 на Регламент 1301/2013 за ЕФРР, параграф 5, буква „б“;
- **ПО 5, ИП с (iv) към ТЦ6** – съответства на чл.4 на Регламент 1300/2013 за КФ, буква „в“, подточка „iv“;
- **ПО 6, ИП с (v) към ТЦ6** – съответства на чл.5 на Регламент 1301/2013 за ЕФРР, параграф 11.

За всяка приоритетна ос формулировката на предложените специфични цели трябва да съответства на предложената обосновка в Стратегията на оперативната програма (Точка 1.1 и Таблица 1 от формуляра), както и на нормативните и стратегически документи. След няколко актуализации на формулировката е **постигнато цялостно съответствие**, с няколко дребни забележки. В Таблица 3 по-долу представяме констатации и забележки по формулировката:

Таблица 3

Формулировка на Специфична цел	Обосновка	Забележки
<b>ПО 1 Специфична цел 1</b> „Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси“	Съгласно Стратегията на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. 1.1.2 от формуляра) е необходимо адресиране на значителните нужди от инвестиции във ВиК инфраструктура в агломерации с над 10 000 екв. ж, във връзка с изпълнение на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда и ефективно използване на водите и целите на Плана за опазване на водните ресурси на Европа до 2020 г. (Blueprint). Мерки за изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ и доставка на необходимото оборудване, вкл. на вече изградени ПСОВ,	Следва да се разгледат всички стартирани проекти през периода 2007-2013 г. и да се прецени в рамките на срока за фазиране на проекти кои ще получат финансиране по ОПОС 2014-2020 г.

Формулировка на Специфична цел	Обосновка	Забележки
	<p>ще допринесат към целта на стратегия „Европа 2020“ за намаляване на емисиите на ПГ с 20% спрямо нивата от 1990 г. и национални усилия за намаляване на емисиите на ПГ, съгласно НПРФ. Инвестициите са насочени към постигане на съответствие с Директива 91/271/ЕИО за пречистването на градските отпадъчни води и Директива 98/83/ЕО за качеството на водите, предназначени за консумация от човека.</p> <p>Основната цел на ПУРБ е оптимизиране управлението на водите чрез интегриран подход на басейново ниво, устойчиво ползване на водните ресурси и постигане добро състояние на всички води, докато регионалните планове за ВиК включват „приоритетна инвестиционна програма“ за всички елементи от ВиК системите.</p>	
<p><b>ПО 1 Специфична Цел 2</b></p> <p>„Подобряване оценката на състоянието на водите“</p>	<p>Водещата обосновка, цитирана в Стратегията на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. 1.1.2 от формуляра) е необходимост от доизграждане на системите за мониторинг на водите във връзка с изпълнение на изискванията на законодателството на ЕС в областта на околната среда и ефективно използване на водите и целите на Плана за опазване на водните ресурси на Европа до 2020 г. (Blueprint). В допълнение е необходимо изпълнение на мерки за разработване на нови и/или актуализация на съществуващи стратегически документи (ПУРБ). Обосновката не включва анализ на настоящото състояние на системата на мониторинг на водите.</p>	<p>Анализ на състоянието на системата за мониторинг на водите се съдържа в Доклада за ЕО (т. II.1.3.3) и в тази връзка препоръчваме, в стратегията на ОПОС 2014-2020 г. да се реферира и към него. Според изготвения Анализ на настоящото състояние (Таблица 5), изисквания за мрежи за мониторинг се съдържат в чл.8 от Рамковата директива за водите 2000/60/ЕО. Необходимо е в т.1.1 от формуляра на ОПОС 2014 – 2020 г. да се реферира и към Директива 2000/60/ЕО.</p>
<p><b>ПО 2 Специфична Цел 1</b></p> <p>„Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци“</p>	<p>Обосновката на тази цел „Постигане на съответствие със законодателството на ЕС в областта на отпадъците - Директива 2008/98/ЕО (Рамкова директива за отпадъците), Директива 1999/31/ЕО относно депонирането на отпадъци и постигане целите на Пътната карта за ресурсна ефективност (на ЕС)“.</p> <p>Предвидените мерки са идентифицирани като приоритетни и в Националния план за управление на отпадъците. Планът съдържа анализ относно количествата, видовете и</p>	<p>Формулировката на специфичната цел отразява обосновката и идентифицираните нужди.</p>

Формулировка на Специфична цел	Обосновка	Забележки
	<p>състава на различните потоци отпадъци, както и тенденциите по отношение образуването на битовите отпадъци и необходимите мерки за тяхното устойчиво управление.</p> <p>Изпълнението на мерки за изграждане на анаеробни инсталации за биоразградими и/или зелени отпадъци, ще допринесе за изпълнението на НПДИК 2013-2020 г., както и за целта на Стратегия „Европа 2020“ за 20% намаляване на емисиите на парникови газове.</p>	
<p><b>ПО 3 Специфична Цел 1</b></p> <p>„Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000“</p>	<p>Водещата обосновка, съгласно Стратегията на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. 1.1.2 от формуляра) е необходимост от изпълнение на мерки за изграждане и управление на мрежата Натура 2000, информационни и комуникационни мерки, мониторинг и докладване съгласно Директива 92/43/ЕИО и директива 2009/147/ЕО. Необходимост от изпълнение на мерки за подобряване на знанията за екосистемите и техните услуги. Ще се постигне съответствие със законодателството на ЕС в областта на Натура 2000, както и целите на Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г., целите на Пътна карта за ресурсна ефективност (на ЕС), целите на Стратегията на ЕС за адаптация към изменението на климата и целите на национални стратегически документи в областта на Натура 2000 и биоразнообразието.</p>	<p>Специфичната цел е тясно насочена към видове и местообитания в мрежата Натура 2000. Цел 2 на Стратегията за биоразнообразие на ЕС включва по-широк обхват на мерките за запазване на екосистемните услуги и развитие на зелената инфраструктура от тези, включени в ОПОС 2014-2020 г.</p>
<p><b>ПО 4 Специфични цели</b></p> <p>1 „Повишаване защитата на населението от наводнения</p> <p>2 „Повишаване защитата на населението от свлачищни процеси“</p>	<p>Обосновката, съгласно Стратегията на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. 1.1.2 от формуляра) включва необходимостта от изграждането на адекватна инфраструктура, за справяне с повишения риск от наводнения (в съответствие с констатациите на Анализа и оценката на риска и уязвимостта на секторите в българската икономика и Националния план за защита при бедствия), както и нуждата от постигане на целите на Решение 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза и на Съобщение на ЕК относно „подхода на Общността за превенция на природните и причинените от човека бедствия.</p>	<p>Двете специфични цели са точно и коректно формулирани спрямо идентифицираните специфични нужди.</p>
<p><b>ПО 5 Специфична цел 1</b></p> <p>„Намаляване</p>	<p>Цитираната обосновка реферира към необходимост от изпълнение на мерки за</p>	<p>Специфичната цел е точно формулирана, за да адресира</p>

Формулировка на Специфична цел	Обосновка	Забележки
замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}$ / $\text{NO}_x$	подобряване качеството на атмосферния въздух (КАВ), посредством осигуряване на техника за мокро почистване на улици за отнемане на праховите частици и посредством намаляване на емисиите на замърсители от бита и от превозните средства на обществения градски транспорт, с което ще се допринесе за изпълнение на целите на Директива 2008/50/ЕО относно качеството на атмосферния въздух и за почист въздух за Европа.	конкретните замърсители $\text{ФПЧ}_{10}$ и $\text{NO}_x$ . При отнемане на праховите частици от пътни настилки не става дума за понижаване на „емисии“, затова <b>може да бъде уместно</b> думата „емисии“ да бъде премахната като формулировката на СЦ остане „Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}$ / $\text{NO}_x$ “, като така могат да се отчетат както намалени емисии, така и концентрации.
<b>ПО 6 Специфична цел 1</b> „Укрепване на административния капацитет на отговорните структури с цел ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите, свързани с програмирането, управлението, наблюдението, оценката и контрола на ОПОС 2014-2020 г. “	Обосновката на специфичната цел е свързана с необходимостта от „осигуряване на необходимата подкрепа за управлението и изпълнението на ОП, вкл. за „затваряне“ на програмен период 2007 – 2013 г. и на програмен период 2014-2020“, като специален фокус е поставен на намаляване на текучеството на човешките ресурси и допълнителното повишаване на квалификацията и мотивацията на служителите в УО и членовете на КН.	Специфичната цел е точно и коректно формулирана спрямо идентифицираните специфични нужди.
<b>ПО 6 Специфична цел 2</b> „Повишаване на осведомеността сред широката общественост за програмата и за приноса на ЕСИФ и осигуряване на прозрачност и информация от практическо значение за всички идентифицирани целеви групи.“	Цитираната обосновка се позовава на Текущата оценка на Комуникационния план на ОПОС 2007-2013г., като са описани конкретни препоръки за каналите на комуникация, целите и обхвата на информационните мероприятия, както и някои теми от особено висока значимост за обществеността. Потвърждава се, че ще бъде следвана и Националната комуникационна стратегия.	Специфичната цел е точно и коректно формулирана спрямо идентифицираните специфични нужди.
<b>ПО 6 Специфична цел 3</b> „Укрепване капацитета на бенефициентите на ОПОС за успешно реализиране на проекти по програмата“	Обосновката се базира на добри практики от предишния програмен период в обучението и комуникацията с бенефициентите, обръщайки специално внимание на предоставянето на базови обучения и своевременно идентифициране и задоволяване на нуждите от нови такива по	В обосновката се обръща внимание на подпомагането на бенефициентите в управлението на проектите по устойчив начин. Би било добре да се добави към текста и да гласи: „Укрепване на

Формулировка на Специфична цел	Обосновка	Забележки
	актуални теми.	капацитета на бенефициентите на ОПОС за успешно и устойчиво реализиране на проекти по програмата".

## 5.2 Съгласуваност на ОПОС 2014 – 2020 г.

### 5.2.1 Вътрешна съгласуваност

В съответствие с Насоките на ЕК за извършване на предварителна оценка, предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. следва да оцени вътрешната съгласуваност между и в рамките на всеки отделен елемент на оперативната програма, за да бъде гарантирано, че разработеният документ отразява в пълна степен заложените цели и обща стратегия на програмата. Това включва анализ на взаимовръзката между специфичните цели и инвестиционните приоритети по всяка приоритетна ос и между специфичните цели на отделните приоритетни оси<sup>10</sup>. От обхвата на анализа на настоящата точка са изключени анализът на ИТИ, както и интервенции с многофондово финансиране, тъй като такива отсъстват във варианта на ОПОС 2014 – 2020 г. от м. ноември 2014 г.<sup>11</sup>. В разработения методически подход формулираме следните основни оценъчни въпроси:

- 1) Дали е постигната допълняемост между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?
- 2) Дали е постигната синергия между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?

Изводите от анализа по всеки от оценъчните въпроси е представен подробно по-долу.

- 1) Дали е постигната допълняемост между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?

На първо място, отчитаме, че приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 г. (с изключение на ПО6 „Техническа помощ“) са насочени към изпълнението на две от тематичните цели, определени в РМС 328/25.04.2012 г. и в т. 1.3 от проекта на Споразумение за партньорство:

- **тематична цел 5** - Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска (Приоритетна ос 4);
- **тематична цел 6** - Съхраняване и опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност (Приоритетни оси 1,2,3,5).

В този смисъл тематичната допълняемост на всяка специфична цел следва да се разглежда като потенциала за индиректен положителен принос, способстващ директния принос на специфичната цел, насочена към съответната ТЦ. Приоритетни оси 4 и 6 ще имат индиректен принос към ТЦ 6. Приоритетни оси 1, 2, 3, 5 и 6 ще имат индиректен принос към ТЦ 5. Тъй като тематичната насоченост и на двете ТЦ е свързана с компоненти на околната среда и екологични въздействия, допълваме анализа със заключения и забележки от проекта за

<sup>10</sup> В настоящата точка представяме заключенията от този анализ, като се съсредоточаваме върху анализа на допълняемостта между специфичните цели по различни приоритетни оси, тъй като вариантът на ОПОС към ноември 2014 г. съдържа само по една специфична цел за всяка приоритетна ос, с изключение на Ос 1 „Води“.

<sup>11</sup> В съответствие с чл.36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 ИТИ се предвиждат като част от интегрирания териториален подход на политиката за сближаване-  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_bg.pdf). Настоящият проект на ОПОС 2014-2020 не включва инструменти за ИТИ, подкрепяни в рамките на оперативната програма.

Доклада за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г., както и извършената секторна оценка на уязвимостта към климатичните промени - АОРУСБИКП. Предлагаме следните заключения и забележки по отношение на тематичната допълняемост на специфичните цели:

Таблица 4. Тематична допълняемост на специфичните цели на ОПОС 2014-2020 г.

Специфична цел	Допълване		Заключения и забележки
	ТЦ	СЦ	
<b>ПО 1 Специфична цел 1</b>	ТЦ5	ПО4 СЦ1	Изградената ВиК инфраструктура (например проекти за воден цикъл на големи градове) помага за цялостното управление на риска от наводнения и други климатични рискове (виж и Таблица VI.1-1 от Доклада за ЕО).
<b>ПО 1 Специфична Цел 2</b>	ТЦ5	ПО4 СЦ1	Подобреният мониторинг на физичното и химично състояние на водните тела допълва ТЦ5 като индиректно подобрява адаптивния капацитет, осигурявайки по-добра информираност за вземане на решения (виж и т.13.6 от Част II на АОРУСБИКП).
<b>ПО 2 Специфична Цел 1</b>	-	-	Няма специфична допълняемост към насърчаване на адаптацията към климатичните промени, въпреки че интервенциите спомагат индиректно за смекчаването (виж и Таблица VI.1-1 от Доклада за ЕО).
<b>ПО 3 Специфична Цел 1</b>	ТЦ5	ПО4 СЦ1	Подобряването на екологичното състояние на зоните от мрежата Натура 2000 представлява добър пример за екосистемен подход, чието прилагане е от основна важност за успешната адаптация към климатичните промени (виж и т.9.2 от Част II на АОРУСБИКП).
<b>ПО 4 Специфична цел 1</b>	ТЦ6	ПО3 СЦ1 и ПО1 СЦ2	Предприемането на действия за превенция на риска от наводнения повишава защитата на населението, но и потенциално спомага за опазването на инженерната и екологична инфраструктура и екосистемите от мрежата Натура 2000 от този риск (особено при прилагане на мерки за зелена инфраструктура). В допълнение, изграждането на Национална система за управление на водите в реално време директно допълва мерките, СЦ2 по ПО1 за подобрената оценка на състоянието на водните тела (виж и Таблица VI.3-1 от Доклада за ЕО).
<b>ПО 4 Специфична цел 2</b>	ТЦ6	ПО 1 СЦ 2	Предприемането на действия за превенция на риска от свлачища и инвестиционни мерки за укрепване на регистрирани свлачища повишава защитата на населението, като потенциално намалява рисковете за инфраструктурата (включително инфраструктурата в областта на ВиК и отпадъците), както и допълва мерките, свързани с превенция от риска от наводнения.
<b>ПО 5 Специфична цел 1</b>	ТЦ5	-	Въпреки че няма директна тематична допълняемост със специфичната цел 1 към ТЦ5 на ОПОС 2014 – 2020 г., ПО5 СЦ1, свързана с подобряването на качеството на въздуха има индиректен принос към ТЦ5, като потенциално намалява кумулативния здравен риск за населението (виж и Таблица 10.1 от Част II на АОРУСБИКП).
<b>ПО 6 Специфична цел 1</b>	ТЦ5 ТЦ6	Всички ОП и СЦ	Подобряването на капацитета на администрацията и на бенефициентите допълва по значим и необходим начин интервенциите по всички останали приоритетни оси на ОПОС



Специфична цел	Допълване		Заклучения и забележки
	ТЦ	СЦ	
			2014 – 2020 г.
<b>ПО 6 Специфична цел 2</b>	ТЦ5 ТЦ6	Всички ОП и СЦ	Подобряването на капацитета на администрацията и на бенефициентите допълва по значим и необходим начин интервенциите по всички останали приоритетни оси на ОПОС 2014 – 2020 г.
<b>ПО 6 Специфична цел 3</b>	ТЦ5 ТЦ6	Всички ОП и СЦ	Подобряването на капацитета на администрацията и на бенефициентите допълва по значим и необходим начин интервенциите по всички останали приоритетни оси на ОПОС 2014 – 2020 г.

На базата на горните заключения, можем да анализираме по-детайлно наличието на **логическа и практическа допълняемост** в идентифицираните тематични връзки по отношение на конкретните дейности, заложили към всяка от специфичните цели. В тази връзка идентифицираме конкретна логическа последователност на допълването, като конкретните области и предмети на допълняемост са описани по-долу в Таблица 5.

Таблица 5. Логическа и практическа допълняемост на интервенцията по ОПОС 2014-2020 г.

ТЦ	ПО СЦ	Интервенция	Код	Допълняемост в ПО между ПО	Забележки
ТЦ6	ПО1 СЦ1	Пречистване на отпадъчни води	022	Допълва 021 и 023 (утайките от ПСОВ)	В рамките на интегрирани ВиК проекти.
	ПО1 СЦ1	Осигуряване на питейна вода (инфраструктура за добив, пречистване, съхранение и водоразпределение)	020	Допълва 021	В рамките на интегрирани ВиК проекти.
	ПО1 СЦ1	Управление на водите и опазване на питейната вода (включително управление на речните басейни, водоснабдяване, специфични мерки за адаптиране към изменението на климата, отчитане на потреблението на централно равнище и равнище отделен потребител, системи за таксуване и намаляване на течовете)	021	Допълва 020, 022 и 023	Оценката на състоянието на водните ресурси е допълващ елемент към интегрираното управление на водния сектор и превенция на риска от наводнения.
	ПО1 СЦ1	Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработка и съхранение на метан)	023	Допълва 022	Изграждането на инсталации за третиране/оползотворяване на утайките, респективно намаляване на емисиите от метан.
ТЦ6	ПО2 СЦ1	Управление на битови отпадъци (включващо мерки за	017	Допълва 018	Изпълнение на мерки съобразно йерархията за

ТЦ	ПО СЦ	Интервенция	Код	Допълняемост в ПО между ПО	Забележки
		минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъците)			управление на отпадъците.
	ПО2 СЦ1	Управление на битови отпадъци (включващо мерки за механично-биологично третиране, термично третиране, изгаряне и депониране)	018	Допълва 017	Изпълнение на мерки съобразно йерархията за управление на отпадъците.
	ПО2 СЦ1	Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработка и съхранение на метан и компостиране)	023	Допълва 017 и 018	Изпълнение на мерки съобразно йерархията за управление на отпадъците, намаляване на емисиите на парникови газове.
ТЦ6	ПО3 СЦ1	Опазване и укрепване на биологичното разнообразие, опазване на природата и екологосъобразна инфраструктура	085	Допълва 086 Допълва ОС4 СЦ1 087 относно риска от наводнения	Прилагане на екосистемен подход и зелена инфраструктура.
	ПО3 СЦ1	Опазване, възстановяване и устойчиво използване на зони по „Натура 2000“	086	Допълва 085	Прилагане на екосистемен подход.
ТЦ5	ПО4 СЦ1 СЦ2	Мерки за адаптиране към изменението на климата и предотвратяване и управление на рискове, свързани с климата, например ерозия, пожари, наводнения, бури и засушавания, включително повишаване на осведомеността, системи и инфраструктури за гражданска защита и управление на бедствия	087	Допълва ОС1 (всички интервенции), както и ОС 3 (всички интервенции)	Намаляване на риска от наводнения за населението, водната инфраструктура и екосистемите.
ТЦ6	ПО5 СЦ1	Мерки за опазване на чистотата на въздуха	083	-	Не допълва други мерки.
ТП	ПО6 СЦ1	Подготовка, изпълнение, наблюдение и контрол	121	Допълва всички оси и мерки	Подпомага изпълнението на интервенциите.
	СЦ2 СЦ3	Оценка и проучвания	122	Допълва 121 Допълва всички оси и мерки	Подпомага изпълнението на интервенциите.
		Информиране и комуникация	123	Допълва 121 и 122	Подкрепя публичността.

Като цяло, може да се заключи, че планираните интервенции в рамките на специфичните цели на ОПОС 2014 – 2020 г. са адекватно разпределени и

комбинирани, като при комплексните дейности (ВиК проекти, проекти за отпадъците и мерки по опазване на биологичното разнообразие) е налице вътрешна логическа допълняемост в рамките на приоритетните оси. Допълняемостта между осите – особено по отношение на ПО1, ПО3 и ПО4 също е предвидена и добре разчетена.

2) Дали е постигната синергия между отделните приоритетни оси и техните специфични цели и инвестиционни приоритети?

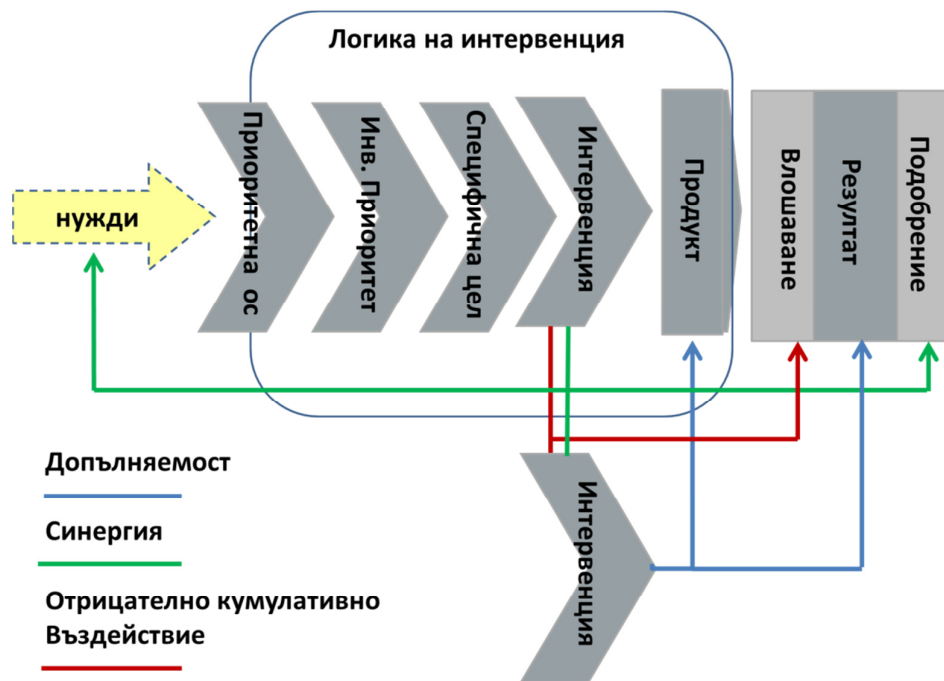
На база на описаните области на вътрешна допълняемост на настоящия проект на ОПОС 2014 – 2020 г., могат да бъдат идентифицирани и **шест значими възможности за допълнителна синергия**, както следва:

- **по отношение на подобряването на състоянието на водните тела** – общ ефект от интервенциите по ПО1 СЦ1, свързани с изграждането на ВиК инфраструктура, ограничаване на антропогенното замърсяване в зони от мрежата Натура 2000 (ПО3), дейностите по ПО4, свързани с изграждане на зелена инфраструктура, както и дейностите по ПО1 СЦ2 и ПО4, свързани с подобрен мониторинг могат да имат значимо синергично въздействие по отношение на качеството на водните тела (виж и доклад за ЕО, Глава VI.3);
- **по отношение на намаляване на риска от наводнения** – положителен ефект от изграждането на зелена инфраструктура (ПО3), интервенции за намаляване на риска от свлачища (ПО4) и системи за мониторинг на риска от наводнение и цялостното състояние на водните тела (ПО1 и ПО4) - (виж и доклад за ЕО, Глава VI.3);
- **по отношение на намаляване на риска от свлачища** – положителен ефект от дейностите по отношение на намаляване на риска от наводнения (ПО4 СЦ1)
- **по отношение на подобряването на общото състояние на екосистемите, както и видове и местообитания от мрежата Натура 2000** – положителен ефект от мерките по ПО1, ПО3, ПО4 и ПО5, намаляващи антропогенното въздействие върху екосистемите, видовете и местообитанията (виж и доклад за ЕО, Глава VI.7);
- **по отношение на намаляването на емисиите на парникови газове** – положителен ефект от мерките по ПО1 СЦ1, ПО2 СЦ1 и ПО5 СЦ1 по отношение на третирането на утайки от ПСОВ, дейности по рециклиране и оползотворяване на отпадъците, и пилотни и други мерки за намаляване на емисиите от обществен градски транспорт (виж и доклад за ЕО, Глава VI.1);
- **по отношение на подобряване качеството на атмосферния въздух (КАВ)** – намаляване на емитирането на  $\text{ФПЧ}_{10}$  и  $\text{NO}_x$  в градска среда и косвено намаляване емитирането на вредни газове при третирането на утайки и дейности по отпадъци съгласно йерархията за управление на отпадъци (виж и доклад за ЕО, Таблица VI.2-1);
- **По отношение на подобряване на човешкото здраве** – положително въздействие върху качеството на живот и благополучието на хората, свързано с подобряване на пречистването на води, подобряване състоянието на водните тела, ограничен риск от вредни въздействия на отпадъците, опазване на биоразнообразието, превенция и

управление на риска от наводнения и свлачища, подобро качество на атмосферния въздух (виж и доклад за ЕО, Глава VI.12).

Тук обръщаме внимание, че синергията е въздействие надхвърлящо допълняемостта на две отделни интервенции, т.е. синергията постига повече от сбора на резултатите от двете интервенции. Ефективните синергии водят до по-висок резултат от предварително заложения или до непланиран резултат, който би отговорил на нуждата по различен начин (виж Фигура 8).

Фигура 8 Схематично представяне на синергичните въздействия и логиката на интервенция



Въпреки че оценъчният въпрос се фокусира върху положителните синергии, трябва да се отчита също и потенциалът за **кумулятивни отрицателни въздействия** от една или повече дейности или елементи от програмата върху изпълнението на останалите дейности и програмата като цяло. В това отношение анализът на потенциалните синергии трябва да вземе предвид и изводите от извършената Екологична оценка по отношение на наличие на кумулативни въздействия. В конкретния случай на проекта на ОПОС 2014 – 2020 г., докладът за екологична оценка (Глава VI.14) не идентифицира значими отрицателни кумулативни въздействия.

Степента на положителни синергии ще зависи начина, по който са формулирани специфичните цели и допустимите дейности<sup>12</sup> и от това доколко формулировката на създава ограничения за синергични ефекти. По-конкретно от първостепенно значение е да се уточни:

- Доколко конкретната формулировка на специфичните цели и допустимите дейности способства или ограничава реализирането на синергични ефекти?

<sup>12</sup> Тук изключваме оценка на формулировката на инвестиционните приоритети и интервенциите, които са указани от Споразумението за партньорство, Регламентите за ЕСИФ и не могат да бъдат изменяни или допълвани.

- Какви промени във формулировките на специфичните цели и допустимите дейности биха спомогнали за засилване на положителните синергични ефекти?

Таблица 6 включва обобщени констатации и забележки по всяко на идентифицираните синергични въздействия в съответствие с горепосочените съображения, като са взети предвид и изводите от доклада за екологична оценка.

Таблица 6. Обобщена матрица за анализ на синергични въздействия (на ниво дейност)

Потенциална синергия	Ключови ПО и СЦ	Констатации и забележки по допустимите дейности
Подобряване на състоянието на водните тела	ПО1 СЦ1 ПО1 СЦ2	От изброените допустими дейности по ПО1 СЦ1 и СЦ2 е видно, че точките на най-голямо въздействие са точките на водовземане и заустване (виж и Доклад за ЕО, Таблица VI.7.2-3). В тази връзка планираното доизграждане и/или оптимизиране на мрежата за мониторинг, следва да вземе предвид ПУРБ и съответните въздействия, за да се оптимизира синергичното въздействие спрямо резултатите – подобрена оценка и подобрено състояние на водните ресурси. Би могло да се уточни, че „пунктовете които ще бъдат изградени са елемент от обосноваването в ПУРБ мрежи за мониторинг“.
Намаляване на риска от наводнения и свлачища	ПО3 СЦ1 ПО4 СЦ2	Дейностите по ПО3 в значими местообитания следва да бъдат съобразени с потенциални дейности по ПО4 за биологични мерки за защита от наводнения (зелена инфраструктура) и дейностите за защита от свлачища за постигане на оптимален синергичен ефект - намален риск от наводнения (както за населението, така и за самите екосистеми).
Подобряването на общото състояние на екосистемите	ПО1 СЦ1 ПО3 СЦ1 ПО4 СЦ2 ПО5 СЦ1	От значение за оптимизиране на синергията по отношение на подобряване на състоянието на екосистемите е обвързването на повече допустими дейности по повече оси с т.нар. „екосистемен подход“. Дейностите, описани в НПРД, свързани с управлението и популяризирането на т.нар. екосистемни услуги (виж проект на НПРД – Приоритет 1 и 3) могат да се съсредоточат в онези услуги, които водят до допълнителни ползи за населението – по-специално осигуряване на качествени водни ресурси и ограничаване на риска от наводнения, за постигане на синергичен ефект със съответните интервенции по ОПОС 2014 – 2020 г. Формулировката по дейността по ПО 3 „Подкрепа за развитие и управление на екосистемни услуги“ <b>може да се уточни</b> в тази посока.
По отношение намаляването на емисии на парникови газове	ПО1 СЦ1 ПО2 СЦ1 ПО5 СЦ1	Дейностите по изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации могат да бъдат съобразени (на технологичен или териториален принцип) с идентифицираната нужда за оползотворяване на утайки от ПСОВ, в съответствие с Доклад на експертна работна група по третиране на утайки от градски пречиствателни станции за отпадъчни води (Заповед № РД-ОП-39 от 08.07.2011 г.), разработван от МОСВ. Възможно е да се търси синергичен ефект по отношение на намалението на емисии на парникови газове както на ниво програмиране като принос към Стратегия Европа 2020 (този принос е отчетен в Стратегията на ОПОС 2014 – 2020 г. – т.1.1.1, както и от Доклада за ЕО, Таблица VI.1-1), така и при изготвянето и изпълнението на проектите (като например намаляване на емисиите на парникови газове както от

Потенциална синергия	Ключови ПО и СЦ	Констатации и забележки по допустимите дейности
		третирането на самите утайки и улавянето на биогаза, така и от транспорта им – например с нискоемисионни превозни средства, които ще допринесат и за постигане на целите на ПО5).
По отношение на подобряване качеството на атмосферния въздух (КАВ)	ПО1 СЦ1 ПО2 СЦ1 ПО5 СЦ1	Механизмът е подобен на описания по отношение на емисиите на парникови газове – постигане на максимално намаление на емисиите, особено по отношение на биогаз от ПСОВ, с последваща отчетност на ниво проект и синергичен ефект на ниво програма.
По отношение на подобряване на човешкото здраве	ПО1 СЦ1 ПО2 СЦ1 ПО5 СЦ1	<p>Този синергичен ефект ще е максимален най-вече в област води – при проектни елементи, насочени към обезпечаване на качествена питейна вода за населението (като се отчете ограниченото осигурено финансиране по ПО1). На ниво изпълнение на програмата, в случай на изпълнение на интегриран проект, може да се вземат предвид и съществуващи здравни рискове от качеството на питейните води в конкретни населени места.</p> <p>По отношение на качеството на атмосферния въздух има конкретни синергии в рамките на дейностите по ос 5, които могат да се засилят и на проектно ниво – например чрез редуциране на собствените емисии на машините за почистване на улиците или допълнителни пилотни интервенции, насочени към обществения градски транспорт.</p>

### 5.2.2 Външна съгласуваност

Предварителната оценка на оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ следва да оцени съгласуваността на програмата с другите програми за периода 2014-2020 г. на национално ниво, а именно:

- ОП "Добро управление" 2014-2020 г.;
- ОП "Транспорт и транспортна инфраструктура" 2014-2020 г.;
- ОП "Региони в растеж" 2014-2020 г.;
- ОП "Развитие на човешките ресурси" 2014-2020 г.;
- ОП "Иновации и Конкурентоспособност" 2014-2020 г.;
- ОП "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014-2020 г.;
- Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.;
- Програма за морско дело и рибарство 2014-2020 г.

Една от основните задачи на предварителната оценка на оперативната програма е да бъде оценен приносът, който програмата ще има върху другите програми на национално ниво. От друга страна е важно да се оцени как гореспоменатите програми взаимодействат и допълват специфичните цели на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“ и тяхното изпълнение, както и къде би могло да се открие припокриване.

Анализът, съдържащ се в настоящата точка, се основава върху следните оценъчни въпроси:

- 1) Дали приоритетите на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“ допринасят към изпълнението на целите на сравнявания програмен инструмент?
- 2) Дали сравняваният програмен инструмент оказва положително или отрицателно влияние върху очакваните резултати от изпълнението на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“?

На база на документален анализ и експертна оценка, както и на база на разработваните показатели за изпълнение и резултат за всяка от програмите е оценен взаимният принос на интервенциите в разглежданите програми, като анализите отчитат всяка от конкретните идентифицирани дейности/мерки, а резултатите са представени в Таблица 7 по-долу.

ТИП ИНТЕРВЕНЦИЯ	КОНСТАТАЦИЯ	КОМЕНТАР/ПРЕПОРЪКА
Управление на водите	<ul style="list-style-type: none"> <li>По отношение на интервенции, свързани с управление на водите – ОПОС 2014-2020 г. ще финансира инвестиции за изграждане на ВиК инфраструктура, насочени към агломерации с над 10 000 екв.ж.</li> <li>Дейности по изготвяне на стратегически документи за целите на РДВ и РДМС също ще бъдат подкрепени в ПО1.</li> <li>В Раздел 8 на ОПОС е отбелязана демаркация на дейностите по ПО1 с ПРСР 2014-2020 г., която ще подкрепи инвестиции във ВиК инфраструктура в агломерации с под 2 000 екв.ж. в селските райони, както и с ОПРР 2014-2020 г., в рамките на която ще се инвестира във ВиК инсталации в сградите в градовете съгласно ИГПВР с цел насърчаване намаляването на потреблението на вода, въвеждане на други водоспестяващи методи и разработване и прилагане на технологии за рециклиране на води и повторната им употреба.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Съществува и допълняемост с ПМДР по отношение на опазването и подобряване на водните ресурси, които са описани по-подробно в интервенциите по отношение на отпадъците, поради спецификата на директния принос на подкрепените от ПМДР интервенции.</li> <li>Аналогично съществува принос на дейностите за насърчаване на ефективното използване на водата в земеделието, подкрепени от ПРСР, които ще допринесат за намаляване загубите на вода.</li> </ul>
Управление на отпадъците	<ul style="list-style-type: none"> <li>В раздел 8 на ОПОС 2014-2020 г. демаркация на дейностите по ПО2 на ОПОС с другите оперативни програми е детайлно разписана.</li> <li>ОПОС 2014-2020 г. (мерки за подобряване управлението на битовите отпадъци; информационни кампании/демонстрационни проекти, насочени към предотвратяване образуването на битови отпадъци) с интервенции, подкрепени от ОПИК (Мерки за внедряване на съвременни технологии за влагане на отпадъците като суровина в ново производство, технологии за производство на „зелени продукти“, иновационни</li> </ul>	Областите на допълняемост са коректно определени и детайлно разписани в програмата.



ТИП ИНТЕРВЕНЦИЯ	КОНСТАТАЦИЯ	КОМЕНТАР/ПРЕПОРЪКА
	<p>производствени материали и повишаване използването на рециклируеми материали); ПРСР (мерки за правилното съхранение и използване на животински отпадъци и подкрепа на инвестиции за изграждане на нови и реконструкция на съществуващи производствени мощности за преработка на вторични продукти, отпадъци, остатъци и други суровини в био енергия в земеделските и горските стопанства и преработвателните предприятия, както и за инвестиции за улесняване на доставките и използване на възобновяеми източници на енергия от вторични продукти, отпадъци, остатъци и други нехранителни суровини за целите на биоикономиката; ПМДР (Мерки за намаляване на замърсяването от кораби, пристанищни съоръжения, от добива на нефт, газ и др. морски отпадъци; енергийна ефективност, модернизация на стопанствата за аквакултури, с цел намаляване вредното въздействие върху околната среда.</p>	
<p><b>Опазване на Натура 2000 и биоразнообразието</b></p>	<p>▪ В раздел 8 на ОПОС 2014-2020 г. демаркацията на дейностите по ПОЗ на ОПОС с други програми (ПМДР, ПРСР, ОПРЧР, ОПДУ и ОПНОИР) е изчерпателно разписана. Отбелязана е също така демаркацията с финансовия механизъм на ЕИП „BG03 Биологично разнообразие и екосистеми“ и по-конкретно подкрепа за разработване на национални методики за биофизичната оценка на екосистеми и оценка на екосистемните услуги, извън НАТУРА 2000, като ОПОС 2014-2020 г. ще финансира верифициране на методиките,</p>	<p>▪ В текста на ОПОС 2014 – 2020 г. е отразено, че интегрирането на мерки от НПРД ще се извърши чрез прилагане на Стратегиите за местно развитие и при активно взаимодействие със Звеното за управление на Натура 2000.</p> <p>▪ На етап изпълнение на програмата, е необходимо допълнително междуведомствено консултиране и координиране за ролите и отговорностите по отношение на изпълнение на мерки от НПРД и прилагане на ПОС и ПИК.</p>

ТИП ИНТЕРВЕНЦИЯ	КОНСТАТАЦИЯ	КОМЕНТАР/ПРЕПОРЪКА
	изработени в рамките на ФМ на ЕИП в Натура 2000, актуализацията им, както и извършване на биофизична оценка на екосистемите, и оценка на екосистемните услуги в рамките на Натура 2000.	
<b>Превенция и управление на риска от бедствия (наводнения и свлачища)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В ОПОС към ноември 2014 г. в ПО4 е заложена подкрепа за интервенции по превенция и управление на риска от свлачища, които по-рано са били в обхвата на ОПРР.</li> <li>В раздел 8 на ОПОС 2014-2020 г., по отношение на ПО4 е идентифицирана допълняемост с ПРСР 2014-2020 г., в рамките на която ще се подкрепят мерки, свързани с управление на риска в селското стопанство - създаване и развитие на култури, устойчиви на климатичните промени, увеличаване делът на земеделските земи под агроекологични практики, намаляване на риска от наводнения и засушаване в земеделските райони.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>В текста на ОПОС 2014-2020 г. демаркацията по отношение на интервенции, свързани с управление на риска от бедствия (наводнения и свлачища) е правилно определена.</li> <li>За постигане на синергия при управление на риска от бедствия (наводнения, свлачища, засушавания, пожари и др.), и с цел постигане на по-голям принос към борбата с изменението на климата и адаптация, на ниво изпълнение на програмата се препоръчва допълнително междуведомствено консултиране и координиране със звеното, отговорно за прилагане на ПОС и ПИК.</li> </ul>
<b>Подобряване на качеството на атмосферния въздух</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>По отношение на интервенции, свързани с подобряване на качеството на атмосферния въздух, в ОПОС 2014-2020 г към ноември 2014 г. е определена демаркация с мерките, подкрепени по оперативните програми ОПРР (Инвестиции в разработване и подобряване на системи за обществен градски транспорт, Мерки за енергийна ефективност в жилищни и административни сгради, в т.ч. газоснабдяване, Въвеждане в експлоатация на инсталации за производство на енергия от възобновяеми източници за задоволяване на собствените нужди от енергия; мерки за подобряване на градската среда, вкл.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Не са ясно разграничени дейностите, подкрепени по ОПОС, свързани със зелена инфраструктура и мерки за подобряване на градската среда по ОПРР, където също включва зелената инфраструктура.</li> <li>На ниво изпълнение на програмата следва да се вземе предвид наличието на съществуващи мерки, целящи подобряване на качеството на атмосферния въздух, които да бъдат съобразени с дейностите по ПО5 на ОПОС 2014-2020 г., с цел постигане на максимална допълняемост и синергия. Също така, за максимизиране на синергията между интервенциите по ПО 5 на ОПОС 2014 – 2020 г., и потенциални интервенции по ОПТТИ за внедряване на ниско-емисионен транспорт, би следвало да се установи, че намаляването на емисиите от превозни средства на обществения градски транспорт (например дизелови автобуси) няма да получават приоритет пред по-екологични транспортни средства, финансирани от други източници като</li> </ul>

ТИП ИНТЕРВЕНЦИЯ	КОНСТАТАЦИЯ	КОМЕНТАР/ПРЕПОРЪКА
	<p>зелена инфраструктура); ОПТТИ (Инвестиции за подобряване на инфраструктурата за интермодалните превози и повишаване качеството на услугите за пътници и товари); и ОПИК (Инвестиции за повишаване на енергийната и ресурсна ефективност на предприятията чрез въвеждане на ниско-въглеродни технологии, екоинновации).</p>	<p>ОПТТИ (например метро влакове или електрически пътни превозни средства).</p>
<p><b>Техническа помощ</b></p>	<p>▪ В текста на ОПОС 2014-2020 г. е отбелязана допълняемост на мерките, планирани в рамките на ПОБ – техническа помощ с мерките по ОПДУ (общо обучение, насочени към повишаване административния капацитет – по отношение общи предварителни условия (обществени поръчки, държавни помощи, управление на проекти), подобряване административните услуги за гражданите и бизнеса чрез въвеждане на стандартизирани услуги, въвеждане на комплексни административни услуги, въвеждане на електронно правителство и управление на човешките ресурси).</p>	<p>На етап изпълнение на програмата следва да се уточни спецификата на мерките и дейностите, предвидени за изграждане на капацитет, свързан с Натура 2000, подкрепяни от ОПНОИР.</p>

В допълнение към съгласуваността с проекта на ОПОС 2014 – 2020 г. с останалите програми и приноса на програмата към Стратегия „Европа 2020“ (анализиран в Глава X от настоящия доклад), ОПОС 2014 – 2020 г. допринася и към редица секторни стратегии и програми и стратегически документи на европейско и национално ниво. Приносът на ОПОС 2014 – 2020 г. към най-релевантните от тях е надлежно описан в Стратегията на оперативната програма (т. 1.1.1 от формуляра на ОПОС 2014 – 2020 г.). В Таблица по-долу обобщаваме основни констатации и забележки основно съгласуваността на варианта на ОПОС 2014 – 2020 г. към м. ноември 2014 г. с тези документи, както и предлагаме някои допълнителни и актуализирани документи, които следва да бъдат включени в списъка на документи на Стратегията (т.1.1.1).

Таблица 8. Съгласуваност на ОПОС 2014 – 2020 г. с национални и европейски секторни стратегически документи

Стратегически документ	Забележки за съгласуваността с ОПОС 2014-2020 г.	Препоръки към ОПОС 2014-2020 г.
<b>Стратегически документи на европейско ниво</b>		
<b>План за опазване на водните ресурси на Европа до 2020 г</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се цитират конкретните механизми на принос на ОПОС 2014 – 2020 г. към целите на Плана – включително конкретни интервенции по ПО 1, 3 и 4. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава съгласуваността на ОПОС 2014 – 2020 г. с Плана.	Към изброените точки на съответствие, може да бъде конкретно спомената ролята на <b>зелената инфраструктура</b> и <b>естественото задържане на водите</b> , с прилагането на интервенциите по ПОЗ.
<b>Пътна карта за ресурсна ефективност (на ЕС)</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се цитират конкретните цели на Пътната карта (цели 3.1, 3.2, 4.1 и 4.7), към които ОПОС 2014 – 2020 г. ще допринесе – включително интервенции по ПО 1, 2, 3 и 4. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава съгласуваността на ОПОС 2014-2020 г. с Пътната карта.	С оглед на промените във варианта на ОПОС 2014 – 2020 г. към м. ноември 2014 г. би следвало да се идентифицира и опише и принос към <b>Цел 4.5</b> на Пътната карта по отношение качеството и чистотата на атмосферния въздух.
<b>Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие до 2020 г.</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се цитират конкретните цели на Стратегията (цели 1 и 2), към които ОПОС 2014 – 2020 г. ще допринесе с интервенциите по ПОЗ. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава съгласуваността на ОПОС 2014 – 2020 г. със Стратегията.	Да се уточни дали цитирания принос към <b>Дейност 6</b> от Стратегията „подобряване на знанията за екосистемни услуги“ ще адресира само мрежата Натура 2000 (както останалите дейности) или ще има по-широк обхват.
<b>Стратегия на ЕС за Дунавския регион</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се цитират конкретните приоритетни области на Стратегията (Приоритетни области 1, 2 и 3), към които ОПОС 2014 – 2020 г. ще допринесе с интервенциите по ПО 1, 4 и 5. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава съгласуваността на ОПОС 2014 – 2020 г. със Стратегията.	Приносът е коректно идентифициран.

Стратегически документ	Забележки за съгласуваността с ОПОС 2014-2020 г.	Препоръки към ОПОС 2014-2020 г.
<b>Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се конкретизира приносът и интервенциите, съответстващи на целите на Стратегията (в съответствие с демаркацията на Насоките за интегриране на ПОС и ПИК, както и Националната стратегия за адаптация в процес на разработка), като например интервенции по ПО4. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	Стратегия на ЕС за адаптация към изменението на климата е обобщен документ, който дава ограничени препоръки към страните членки, вкл. изготвянето на НСА. В този смисъл следва да се уточни демаркацията между оперативните програми (по специално ОПДУ и ОПОС 2014-2020 г.) за подпомагане на бъдещата национална стратегия.
<b>Стратегически документи на национално ниво</b>		
<b>Национална програма за реформи , Конвергентна програма 2013-2016 и Препоръки на Съвета относно НПРФ от 29.05.2013 г. и 09.06.2013 г.</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се конкретизира приносът и интервенциите от ОПОС 2014 – 2020 г. (ПО1, 2, 3, 4 и 5) към изпълнението на мерките, препоръчани от тези документи и по-специално препоръка №7 на Съвета относно секторите на водите и отпадъците и нуждите от по-добро управление и укрепване на административния капацитет, както и произтичащи от законодателните ангажименти на ЕС. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	Анализът и идентификацията на приноса следва да се актуализират според последната актуализация на НПРФ от април 2014 г. (конкретно във връзка с т.2.7.2 от НПРФ) и подготвяните промени в законодателството по водите и отпадъците, които могат да създадат база за допълнителен принос от изпълнението на пилотни/демонстрационни проекти.
<b>Споразумение за партньорство</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се конкретизира приносът и интервенциите от ОПОС 2014 – 2020 г., съответстващи на стратегическите приоритети на Споразумението (Стратегически приоритет 3). Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса. Проектите на СП и ОПОС 2014-2020 г. се съгласуват на ниво междуведомствени работни групи и се одобряват от Министерски съвет.	Проектът на ОПОС 2014 – 2020 г. към м. ноември 2014 г. отразява одобреното СП. По отношение на нуждите, идентифицирани в СП, по-подробно уточнение е направено в Глава 6.1 „Оценка на нуждите“ от настоящия доклад.
<b>Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор в Република България</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се конкретизира приносът на ОПОС 2014 – 2020 г., съответстващ на целите на Стратегията (Цели 1 и 2). Докладът за ЕО на ОПОС 2014-2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса. Националната стратегия отразява състоянието на политиките във водния сектор към 2012 г.	Забележките и препоръките са идентични с описаните по-долу, насочени към постигане на съответствие със Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за периода 2014-2023 г.
<b>Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се конкретизира приносът на ОПОС 2014 – 2020 г., като той е свързан с изпълнението на целите на Стратегията, както следва: 1) ВиК отрасълът да отговаря на националните/европейските	В рамките на изпълнението на програмата планирането и извършването на ВиК инвестициите следва да отчита необходимостта от обезпечаване на социално-поносими цени на ВиК услугите,

Стратегически документ	Забележки за съгласуваността с ОПОС 2014-2020 г.	Препоръки към ОПОС 2014-2020 г.
<b>България за периода 2014-2023 г.</b> , приета с решение на Министерски съвет №269 от 7 май 2014 г.	изисквания; 2) ВиК отрасълът да е екологосъобразен, финансово и технически устойчив; 3) цените на ВиК услугите да са социално поносими за потребителите и 4) качеството на услугите и ефикасността на ВиК операторите да съответстват на добрите европейски практики.  Индикативният очакван принос на средствата от всички фондове на ЕС за периода 2007-2013г. и 2014-2020 г., споменат в Стратегията е от 30 до 40% от общия обем на необходимите капиталови разходи в отрасъл ВиК за срока на Стратегията.	които същевременно да могат да обезпечават поддръжката на изградените с помощта от ЕС ВиК съоръжения, като се осигури и изпълнение на тематичното условие, свързано с тези аспекти на ВиК реформата.  Трябва да се отчетат и адресират и другите специфични слабости на ВиК сектора, идентифицирани от Стратегията, като несигурността около собствеността на инфраструктурата и управлението на ВиК системите, както и нефункционирането към настоящия момент на Асоциациите по водоснабдяване и канализация. ОПОС 2007-2013 г. вече е финансирала проект на МРРБ, отговорно за реформата във ВиК сектора, за адресиране на слабостите.
<b>Национална стратегия за Черно море</b>	В т. 1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. се цитира Националната стратегия за Черно море, като идентифицираният принос е по отношение на подобряване на „морската околна среда“ (не се цитират конкретни интервенции). Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	Приносът е коректно идентифициран.
<b>Национален план за управление на отпадъците за периода 2014 – 2020 г.</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. Националният план се цитира общо, като идентифицираният принос е по отношение на „подобряване йерархията на управлението на отпадъците чрез идентифициране и разработване на мерки за предотвратяване на образуването на отпадъците, като постави конкретни количествени цели за подготовка за повторна употреба, рециклиране и друго оползотворяване на конкретни потоци отпадъци“. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	Следва да се вземе предвид, че Националният план не е финализиран и одобрен. При евентуално изменение на документа може да се промени и съответният принос на ОПОС 2014-2020 г.
<b>Национален стратегически план за поетапно намаляване количествата на</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. Националният стратегически план се цитира общо, като идентифицираният принос е по отношение изпълнение на „изискванията на Директива 1999/31/ЕС и	Приносът и съответстващите интервенции на ОПОС 2014 – 2020 г. са конкретно определени, но при нужда в рамките на изпълнението на програмата могат да бъдат

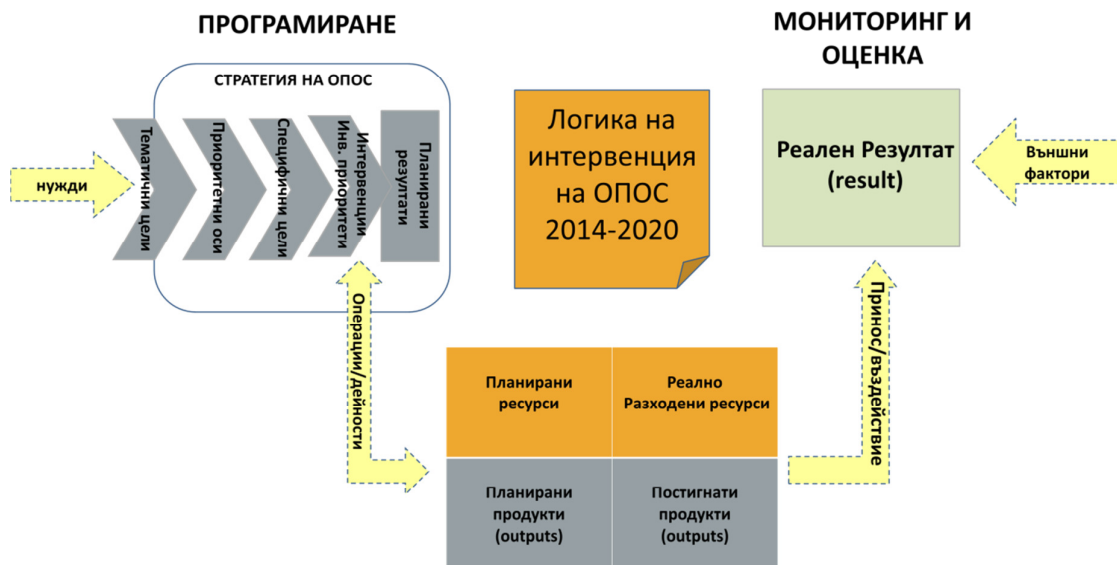
Стратегически документ	Забележки за съгласуваността с ОПОС 2014-2020 г.	Препоръки към ОПОС 2014-2020 г.
<b>биоразградимите отпадъци, предназначени за депониране 2010 - 2020</b>	на българското законодателство за намаляване на биоразградимата фракция от битовите отпадъци до 35% от общото тегловно количество на биоразградимите битови отпадъци, предназначени за депониране до 2020 г.". Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	прецизирани спрямо посочените сценарии в цитирания по-горе Национален план за управление на отпадъците за периода 2014 – 2020 г.
<b>Национална приоритетна рамка за действие за Натура 2000</b>	В т.1.1.1. от Стратегията на ОПОС 2014-2020 г. НПРД се цитира общо, като идентифицираният принос е по отношение изпълнение на целта на НПРД - определяне на приоритети и остойностяване на нуждите за финансиране на мрежата Натура 2000. Докладът за ЕО на ОПОС 2014 – 2020 г. (т. I.3) потвърждава приноса.	Приносът е коректно идентифициран.
<b>Стратегия за намаляване на риска от бедствия 2014-2020 и Национална програма за защита при бедствия 2014-2018 г.</b>	Програмата е приета Решение № 270 на Министерския съвет от 07.05.2014 г. и включва мерки за подобряване на готовността за защита при бедствия, включително наводнения, както и системите за оценка на риска от природни бедствия. Към програмата се изготвят годишни планове за изпълнение, включващи конкретни мерки и изпълнители, част от които следва да бъдат съгласувани и адресирани от ПО4 на ОПОС 2014 – 2020 г.	Приносът е коректно идентифициран.
<b>Трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г.</b>	Третият национален план включва комплекс от мерки по изпълнение на политиката по изменение на климата, за конкретни сектори, част от които (например мерки в сектори Отпадъци и Земеползване) и приносът към него следва да бъде отчетен в ОПОС 2014 – 2020 г.	Приносът е коректно идентифициран.

### 5.3 Оценка на взаимовръзката между допустимите за финансиране дейности и планираните резултати (оценка на логическата рамка)

Настоящата точка от предварителната оценка анализира взаимовръзката между допустимите за финансиране дейности и планираните резултати (вкл. показатели за резултат) и оценява цялостната предложена логическа рамка на оперативната програма, в съответствие с изискването на т. 1.1.3. от Насоките на предварителна оценка на ЕК.

Логиката на интервенция на програмата, илюстрирана графично по-долу, трябва да започва с промяната, която ОПОС 2014-2020 г. цели да постигне, като адресира идентифицираните от анализа на настоящото състояние нужди в сектори „околна среда“ и „изменение на климата“. Подкрепените операции по програмата, представляващи конкретните интервенции, предоставят краен продукт, водещ до реален резултат.

Фигура 9. Логика на интервенция на оперативните програми, подкрепяни от ЕСИФ за 2014-2020 г.<sup>13</sup>



В допълнение, в настоящия образец на оперативна програма (изготвен по Приложение I към Регламент за изпълнение (ЕС) № 288/2014) се съдържа т.нар. „Рамка на изпълнение“ по всяка от приоритетните оси, както и общо по фондове и категории региони (в случая обща категория), която трябва да се вземе предвид като отправна точка за планираните резултати.

Анализът, съдържащ се в настоящата точка, се основава върху следните оценъчни въпроси:

- 1) Как планираните продукти (outputs) допринасят за постигането на очакваните резултати от програмата (results)?
- 2) Има ли добра обосновка за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати?

<sup>13</sup> На база на документа на ГД Регионална политика „Насоки за мониторинг и оценка – Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд“  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)



3) *Кои са външните фактори, които могат да въздействат върху ефективното постигане на очакваните продукти и резултати от изпълнението на програмата?*

Изводите по всеки от оценъчните въпроси са представени подробно по-долу.

1) *Как планираните продукти (outputs) допринасят за постигането на очакваните резултати от програмата (results)?*

Основно съображение в конкретния случай е дали всички приоритетни оси на ОПОС 2014-2020 г. имат достатъчно ясно формулирани очаквани резултати (results) и планирани продукти (outputs) с конкретно количествено изражение – в това отношение има някои несъответствия и пропуски по конкретни оси и интервенции, които са отбелязани в Глава 6 от настоящия доклад по отношение на показателите. Въпреки това, текстът по приоритетни оси по образца на ОП, позволява да се формулират достатъчно показатели, като някои от тях са предложени в Глава 6 и в анализа в настоящата глава. Това дава възможност да се направи еднозначен извод, че описаните по такъв начин продукти допринасят за постигането на описаните по този начин очаквани резултати. Необходимо е за тези резултати и продукти да се подберат подходящи, обективни, ясни и лесно измерими показатели за резултат и изпълнение (последните са зададени в регламентите за съответните фондове), чиито изисквания да бъдат обвързани с конкретни срокове.

По-долу са изведени основни изводи и заключения по приоритетни оси. Обосновката на заключенията за някои конкретни интервенции, включени във всяка приоритетна ос, е описана в Приложение 3:

### **Приоритетна ос 1 – ВОДИ**

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следните области на интервенция:

- Код 020 - Осигуряване на питейна вода (инфраструктура за добив, пречистване, съхранение и водоразпределение);
- Код 021 - Управление на водите и опазване на питейната вода (включително управление на речни басейни, водоснабдяване, специфични мерки за адаптиране към изменението на климата, отчитане на потреблението на централно равнище и на равнище отделен потребител, системи за таксуване и намаляване на течовете);
- Код 022 - Пречистване на отпадъчни води;
- Код 023 - Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработване и съхранение на метан и компостиране).

Може да се приеме, че в текста на приоритетната ос са планирани три конкретни резултата (results), които се очаква да бъдат постигнати („Водни тела с подобрено екологично състояние по физико-химични и/или биологични елементи за качество“, „Водни тела с подобрен мониторинг на количественото състояние“ и „Водни тела с подобрен мониторинг на химичното състояние“).

Мерките, които се очаква да бъдат реализирани в процеса на изпълнение на приоритетната ос, както и очакваният от тях принос/резултат, са отразени по-долу:

Мярка <sup>14</sup>	Очакван принос/резултат
Разработване на регионални прединвестиционни проучвания (feasibility studies), които ще определят дългосрочните приоритети за оптимално финансиране във ВиК инфраструктура, въз основа на разработените стратегически документи в сектора.	Повишаване на ефикасността на планираните мерки.
Проектиране/изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за пречистване на отпадъчните води, вкл. на съоръжения за третиране на утайки (съгласно изискванията на Директивата за пречистване на отпадъчните води и условията в разрешителното за заустване, вкл. осигуряване на по-строго пречистване с отстраняване на биогенни елементи от отпадъчните води за агломерации над 10 000 е.ж., заустващи в чувствителни зони).	Подобрено пречистване на отпадъчните води и намаляване на неблагоприятните въздействия от някои етапи на пречистването на отпадъчните води (за дейностите по третиране на утайки).
Проектиране/изграждане/рехабилитация/реконструкция или подмяна на канализационни мрежи към или от ПСОВ с цел приоритетно осигуряване на екологосъобразно и икономически ефективно функциониране на ВиК системите съобразно ангажиментите на страната по Директивата за пречистване на градските отпадъчни води.	Подобрено пречистване на отпадъчните води.
Проектиране/изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за пречистване на питейни води или ако е икономически по-ефективно, чрез изграждане на нови водовземни съоръжения.	Подобрено пречистване на питейните води и подобрен достъп до питейни води с необходимо/подобро качество и намаляване на необходимостта от пречистване на питейните води или подобро качество на питейните води.
Проектиране/изграждане/рехабилитация/реконструкция на водоснабдителни мрежи за питейни води с цел повишаване на ефективността на ползване на водите и намаляване на загубите на вода във водопреносните мрежи и в изпълнение на задълженията по Директива 98/83/ЕО.	Подобряване качеството на услугата по водоснабдяване; на ефективността на използване на водите или повишаване на дела от населението с достъп до питейни води с подобро качество (като част от интегрираните проекти, когато е предвидено изграждане/рехабилитация/реконструкция на водоснабдителна мрежа).
Подкрепа за реализиране на ВиК реформата с оглед принос към Стратегията за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България 2014-2023 г. и укрепване капацитета на заинтересованите страни.	Ускоряване на ВиК реформата и укрепване на капацитета на заинтересованите страни.
Доизграждане и/или оптимизиране на мрежите за мониторинг на количеството на подземните води, съгласно извършените национални проучвания и оценки по унифицирана методология за 4-те РБУ за целите на вторите и на третите ПУРБ: планиране и	Подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.

<sup>14</sup> Съгласно вариант на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за предаване на ЕК към 28.11.2014 г.

Мярка <sup>14</sup>	Очакван принос/резултат
проектиране на разширяването (оптимизацията), изграждане на пунктове и станции, включително и за мониторинг в трансгранични водни тела оборудване на съществуващи и на новоизградени пунктове и станции с измервателни устройства и устройства за автоматично съхранение и/или предаване на данните, при прилагане ИКТ базирани решения, вкл. осигуряване на техническа помощ, подпомагане и подкрепа при разработване на проектите.	
Анализ на пространственото положение на повърхностните водни тела, обосноваване на необходимите измервания на водното количество във връзка с оценката на състоянието на повърхностните водни тела; определяне на местата на измерване, като се вземат предвид планираните и изградени станции към Националната система за управление на водите в реално време стабилизиране на профила на водния обект в точката на измерване и закупуване на уреди за измерване на място, като например преносими хидрометрични витла, кабелни хидрометрични уредби, нивомери и др.	Подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.
Доизграждане и/или оптимизиране на мрежите за контролен и оперативен мониторинг на химичното състояние на подземните води съгласно извършени национални проучвания и оценки по унифицирана методология за 4-те РБУ за целите на вторите и на третите ПУРБ: изграждане на пунктове в райони повлияни или в риск да бъдат повлияни от човешката дейност, както и в трансгранични водни тела, оборудване на съществуващи и на новоизградени пунктове с устройства за измерване, автоматично съхранение и/или предаване на данните, при прилагане на ИКТ базирани решения, вкл. осигуряване на техническа помощ, подпомагане и подкрепа при разработване на проектите.	Подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.
Мобилни лаборатории и лабораторно оборудване и материали, обучение за работа със закупеното оборудване.	Подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.
Обновяване и модернизиране на лабораториите на ИАОС с нови средства за измервания (напр. йонхроматографски системи за определяне на аниони и катиони във води, анализатори за определяне на общ органичен въглерод/общ азот (ТОС/TN), стационарни кондуктометри, портативни ОХІ – метри, pH – метри, кондуктометри, спектрофотометри, ICP-MS, газхроматографски системи, мобилни лаборатории за системата на ИАОС, автомобилна техника с висока проходимост и др.). За осигуряване качеството на измерванията и безопасни условия на труд в лабораториите за води на ИАОС е необходимо да бъдат	Подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.

Мярка <sup>14</sup>	Очакван принос/резултат
подменени по-голямата част от лабораторните камини, вкл. спомагателно лабораторно оборудване като термостати, термореактори, дейонизатори, вакуумизпарители, системи за микровълново разлагане, хладилници и специализирани шкафове за консумативи и химикали и др.	
Изготвяне/осъвременяване и прилагане на методики за мониторинг на водите и обучение за прилагане на методиките за извършване на мониторинг – за разработване и въвеждане на методи за определяне на приоритетни вещества и специфични замърсители във води и биота.	Постигане на подобрена оценка на състоянието на водите и подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.
Изпълнение на проучвания и оценки по унифицирана методология за 4-те РБУ във връзка с разработване и прилагане на Плановите за управление на речните басейни, свързани с характеризирането на районите за басейново управление, разработване на модели и системи за управление на водите в пилотни водни тела, при ползването на иновативни и ИКТ базирани решения, трансгранична координация, проучване на причините и изпълнение на допълнителни мерки (обосновани във вторите ПУРБ) за водни тела, които не могат да достигнат целите за опазване на околната среда (чл.11, ал.5 от РДВ) прилагане на иновативни решения за управление на водите и мониторинг и мониторинга, с доказана ефективност и приложимост, включително разработени в рамките на приоритет 4.7 (подкрепящи решенията системи и мониторинг) от стратегическия план за действие за Европейското партньорство за иновации по водите“, екологична оценка на проектите на вторите и третите ПУРБ и др. Изпълнението на тези мерки ще допринесе за изпълнение на неструктурни мерки от вторите ПУРБ, свързани с прилагането на РДВ, както и за навременно завършване на необходимите дейности за третите ПУРБ за периода 2022 – 2027 г. (ще се разработват 2016-2021 г.).	Изпълнение на ангажменти, произтичащи от Рамковата директива за водите и постигане на подобро управление и ефективно ползване на водните ресурси.
Разработване на документи за целите на изпълнението на Рамковата директива за морската стратегия.	Изпълнение на ангажменти, произтичащи от Рамковата директива за морската стратегия.

Така планираните мерки водят до опазване и подобряване на управлението и състоянието на водните ресурси и в най-голяма степен допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата и рамката за изпълнение. Тази констатация се потвърждава и от направените заключения в доклада по ЕО.

## Приоритетна ос 2 - ОТПАДЪЦИ

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следните области на интервенция:

- Код 017 – Управление на битови отпадъци (включващо мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъците);
- Код 018 – Управление на битови отпадъци (включващо мерки за механично-биологично третиране, термично третиране, изгаряне и депониране);
- Код 023 – Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработване и съхранение на метан и компостиране).

Може да се приеме, че в текста на приоритетната ос е планиран един конкретен резултат, който се очаква да бъдат постигнат („Намалено количество на депонираните отпадъци“). На ниво СЦ следва да се конкретизира, че става въпрос единствено за депонирани битови отпадъци.

Мерките, които се очаква да бъдат реализирани в процеса на изпълнение на приоритетната ос, както и очакваният от тях принос/резултат, са отразени по-долу:

Мярка <sup>15</sup>	Очакван принос/резултат
Проектиране и изграждане на центрове за повторна употреба, поправка и подготовка за повторна употреба, вкл. осигуряване на съоръжения и техника за целите на дейността.	Предотвратяване образуването на битови отпадъци, респективно – намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци.
Проектиране и изграждане на площадки и инсталации за предварително третиране на битови отпадъци.	Увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци.
Осигуряване на необходимото оборудване и на съоръжения и техника за разделно събиране на биоразградими и зелени отпадъци.	Увеличаване на дела на оползотворени биоразградими и зелени отпадъци и предотвратяване на депонирането на биоразградими и зелени отпадъци от общия поток битови отпадъци в регионални депа.
Проектиране и изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими и /или зелени отпадъци.	Увеличаване дела на рециклираните битови отпадъци и намаляване количеството на депонираните битови отпадъци.
Проектиране и изграждане на инсталации за подготовка за оползотворяване и оползотворяване на битови отпадъци – трета фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община.	Увеличаване дела на оползотворените битови отпадъци и намаляване на количеството на депонираните битови отпадъци.
Дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти с цел събиране, синтезиране, разпространение и прилагане на нови, нетрадиционни успешни мерки, добри практики и/или управленски подходи в областта на управлението на отпадъците, както и въвеждане на нови технологии и организиране на информационни кампании насочени към предотвратяване образуването на отпадъци.	Принос към постигане на целите и подобряване на управлението на отпадъците като цяло.

<sup>15</sup> Съгласно вариант на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г

Всички тези мерки в най-голяма степен допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата и водят до постигане на съответствие с йерархията при управлението на отпадъците, съгласно целите, заложили в националното и европейското законодателство, както и изпълнение на заложените национални цели за намаляване на депонираните биоразградими отпадъци до 2020 г. Във връзка със заложените интервенции по ПО 2 (код 017), към м. ноември 2014 г. е добавена препоръчаната от екипа на предварителната оценка и екологична оценка на ОПОС 2014-2020 г. мярка за предотвратяване и минимизиране на генерираните количества битови отпадъци, посредством пилотните/демонстрационните проекти на етап изпълнение на програмата.

### **Приоритетна ос 3 – НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ**

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следните области на интервенция:

- Код 085 – Опазване и укрепване на биологичното разнообразие, опазване на природата и екологосъобразна инфраструктура;
- Код 086 – Опазване, възстановяване и устойчиво използване на зони по Натура 2000.

Може да се приеме, че в текста на приоритетната ос са планирани три конкретни резултата (results), които се очаква да бъдат постигнати („Видове с подобро природозащитно състояние“, „Видове птици с подобро състояние“ и „Местообитания с подобро природозащитно състояние“). Мерките, които се очаква да бъдат реализирани в процеса на изпълнение на приоритетната ос, както и очакваният от тях принос/резултат, са отразени по-долу:

<b>Мярка<sup>16</sup></b>	<b>Очакван принос/резултат</b>
Развитие и прилагане на управленски подход за 33 от НАТУРА 2000 и повишаване на капацитета за управление на мрежата НАТУРА 2000 (м 25, м 26, м 82, м 102 от НПРД).	Подобро управление на 33 от мрежата Натура 2000.
Инвестиции за поддържане и подобряване на природозащитното състояние на видове и природни местообитания в мрежата Натура 2000 (м 22, м 43, м 96, м 97, м 98, м 99, м 109 от НПРД).	Подобро управлението на 33 от мрежата Натура 2000 и подобряване на природозащитното състояние на видовете и хабитатите в лошо или незадоволително състояние и приоритетни видове и хабитати съгласно Директива 92/43/ЕИО и Директива 2009/147/ЕО за птиците.
Определяне и допълване на мрежата от защитени зони. Анализи и проучвания на видове и природни местообитания, предмет на докладване по чл. 17 от Директивата за местообитанията и чл. 12 от Директивата за птиците в морски и крайбрежни територии и в сухоземната част на страната (м 1, м 2, м 62, м 63 от НПРД).	Ефективно допълване на мрежата от защитени зони и изпълнение на ангажиментите на България по докладването по чл. 17 от Директива 92/43/ЕИО за местообитанията и чл. 12 от Директива 2009/147/ЕО за птиците.
Изготвяне/ актуализиране/ хармонизиране на планове за управление на 33, планове за действие за видове и други стратегически документи (м 16, м	Ефективно управлението на 33 от мрежата Натура 2000 в рамките на периода на действие на изготвените първи планове за управление и други

<sup>16</sup> Съгласно вариант на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г., съответстващи на мерките, в актуалния вариант на НПРД от м. септември, 2014 г.

Мярка <sup>16</sup>	Очакван принос/резултат
20 от НПРД).	изготвяни документи.
Подкрепа за развитие и управление на екосистемни услуги (м 17 от НПРД).	Оценени екосистемни услуги и извършено финансово остойностяване на екосистемните услуги.
Изграждане, развитие и поддържане на споделена визия за екологичната мрежа НАТУРА 2000 в България (м 15, м 32, м 33, м 34, м 35, м 74, м 75, м 76 от НПРД).	Подобрено управлението на 33 от мрежата Натура 2000 и комуникиране на значението на мрежата с широката общественост и заинтересованите страни.
Техническа помощ за подпомагане управлението на НПРД и НИКС (м 36, м 64 от НПРД).	Подобрено управлението на 33 от мрежата Натура 2000 и комуникиране на значението на мрежата с широката общественост и заинтересованите страни.

Към м. ноември 2014 г. е окрупнена формулировката на подкрепените по ПОЗ действия, като са направени конкретни референции към съответните адресирани и изпълнявани мерки от НПРД. Така планираните и формулирани мерки допринасят за ефективното постигане на очакваните резултати от програмата и позволяват гъвкаво планиране и изпълнение на интервенциите.

#### Приоритетна ос 4 - ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следната област на интервенция:

- Код 087 – Мерки за адаптиране към изменението на климата и предотвратяване и управление на рискове, свързани с климата, например ерозия, пожари, наводнения, бури и засушавания, включително повишаване на осведомеността, системи и инфраструктури за гражданска защита и управление на бедствия.

Може да се приеме, че в текста на приоритетната ос са планирани два конкретни резултата, които се очаква да бъдат постигнати („Райони със значителен потенциален риск от наводнения“ и „Население в риск от свлачища“).

Мерките, които се очаква да бъдат реализирани в процеса на изпълнение на приоритетната ос, както и очакваният от тях принос/резултат, са отразени по-долу:

Мярка <sup>17</sup>	Очакван принос/резултат
Създаване на Национална система за управление на водите в реално време.	Подобрена превенция и управление на риска от наводнения, повишена защита на населението и предотвратяване на риска за човешкото здраве и околната среда.
Мерки за въвеждане на решения за превенция и управление на риска от наводнения, в т. ч. екосистемно базирани решения.	Ограничени последствия от наводненията и повишена защита на населението при наводнения.
Установяване на 6 центъра за повишаване готовността на населението за адекватна реакция при наводнения.	Подобрена готовност за реакция и справяне при бедствия и подобряване на информираността и подготвеността на населението и повишаване на

<sup>17</sup> Съгласно вариант на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г.

Мярка <sup>17</sup>	Очакван принос/резултат
	доверието в отговорните институции.
Изпълнение на проучвания и оценки във връзка с втори ПУРН за периода 2022-2027 г.	Подобрена превенция и управление на риска от наводнения.
Изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти, свързани с превенция и управление на риска от наводнения.	Постигане на целите и подобряване на превенцията и управлението на риска от наводнения като цяло.
Осъществяване на превантивни геозащитни мерки и дейности в регистрирани свлачищни райони (в това число в свлачищни райони, засегнати от абразионни процеси по Черноморското крайбрежие и ерозионни процеси по Дунавското крайбрежие).	Предотвратяване на жертви и щети от свлачищни и ерозионни процеси в тези региони, включително щети върху жилищни зони, инженерна и туристическа инфраструктура и културното наследство. Мерките ще допринесат и за постигане на целите на Стратегията на ЕС за Дунавски регион.
Извършване на геозащитни мерки и дейности в регистрирани свлачищни райони за ограничаване на свлачищните процеси.	Ограничаване на щетите от възникнали свлачищни процеси.
Изграждане/възстановяване на контролно-измервателни системи в регистрирани свлачищни райони за мониторинг на свлачищните процеси.	Подобрен мониторинг на активните свлачищни процеси.

Може да се заключи, че така планираните мерки допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата. Би могло да се направи допълнително уточнение на формулировката на подкрепените мерки по отношение на свлачищата, с цел ясно разграничаване на дейностите, свързани с превенция и тези, свързани с управление и мониторинг на вече възникнали бедствени ситуации. Отчитаме, че в процеса на разработване на оперативната програма са актуализирани и подобрени показателите за изпълнение и резултат, което в значителна степен ще помогне за отчитане на ефективността след извършването на планираните дейности.

## Приоритетна ос 5 - ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следната област на интервенция:

- Код 083 – Мерки за опазване на чистотата на въздуха.

В текста на приоритетната ос към месец ноември 2014 г. са формулирани два конкретни резултата („Намалени количества на емисии на  $\text{FPCH}_{10}$ “ и „Намалени количества на емисии на  $\text{NOx}$ “), на база на отправена препоръка в процеса на предварителна оценка на програмата. Разделянето на показателите ще помогне значително за ефективното отчитане на резултатите от бъдещите дейности, тъй като характера и механизмите на адресиране на двата замърсителя се адресират в различна степен от различните подкрепени действия по приоритетната ос.

В Раздел 1 (т.1.1.1.) от варианта на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. са изброени конкретни мерки и дейности, които могат да бъдат подкрепени от програмата и тяхната обосновка, като се отчита значително подобрене на логиката на интервенция по тази приоритетна ос. Като значително подобрене се отчита и препоръчаното в рамките на процеса на предварителна оценка и коментарите на ЕК във формат съгласувателна таблица включване на дейности, адресиращи проблема с  $\text{FPCH}_{10}$  от битовото



отопление. Въпреки това, в Раздел 2.A.6. за конкретната приоритетна ос не са ясно формулирани подкрепените конкретни мерки и дейности към инвестиционния приоритет.

В тази връзка, препоръчваме в Раздел 2.A.6 към ПО5 да се формулират ясно конкретните мерки и действия за адресиране на специфичната цел, като на база предходните препоръки на предварителната оценка, могат да се включат някои типови мерки, идентифицирани в общинските програми по КАВ, които могат да бъдат приложени гъвкаво на национално ниво.

#### **Приоритетна ос 6 – ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ**

Средствата по тази приоритетна ос ще се инвестират в следните области на интервенция:

- Код 121 – Подготовка, изпълнение, наблюдение и контрол;
- Код 122 – Оценка и проучвания;
- Код 123 – Информирание и комуникация.

Може да се приеме, че в текста на приоритетната ос са планирани четири конкретни резултата, които се очаква да бъдат постигнати („Служители на УО с укрепен капацитет“, „Оценка на системите за управление и контрол“, „Ниво на обществена осведоменост за ОПОС“ и „Служители на бенефициентите с повишена компетентност“). Може да се приеме, че са планирани четири конкретни продукта с количествено изражение (брой обучения за служители на УО, брой извършени оценки по програмата, брой обучения за служители на бенефициентите и брой проведени информационни кампании), които да бъдат „произведени“ при изпълнение на предвидените мерки и дейности.

Мерките, които се очаква да бъдат реализирани в процеса на изпълнение на приоритетната ос, както и очакваният от тях принос/резултат, са отразени по-долу:

<b>Мярка<sup>18</sup></b>	<b>Очакван принос/резултат</b>
Дейности, насочени към осигуряване на необходимата подкрепа за управлението и изпълнението на ОПОС.	Повишен капацитет на УО, ефективно управление, изпълнение и успешно приключване на ОПОС 2007–2013 г. и ОПОС 2014–2020 г.
Дейности, насочени към осигуряване на необходимата подкрепа за комуникация и популяризиране на ОПОС.	Осигуряване на адекватна информация, свързана с изпълнението на програмата и популяризиране на фондовете на ЕС и ОПОС 2014-2020 г. сред широката публика и бенефициентите.
Дейности, насочени към укрепване и повишаване капацитета на бенефициентите.	Повишен капацитет на бенефициентите и ефективно изпълнение на проекти по програмата.

Може да се заключи, че така планираните мерки допринасят за постигане на очакваните резултати от програмата.

*2) Има ли добра обосновка за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати?*

<sup>18</sup> Съгласно вариант на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г.

Във варианта на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г., на база на направена препоръка в етапа на предварителната оценка е добавена информация за планираното използване на финансови инструменти по отношение на ПО1 и ПО2. Все още **не са достатъчно** ясно конкретизирани формите на подкрепа на някои от отделните мерки и дейности, и по-специално дейностите, включващи възможност за прилагането на финансови инструменти. Препоръчително е да се добавят уточнения за механизмите за прилагане на финансови инструменти по ПО1 и ПО2 на програмата. Препоръчваме такава обосновка и уточняване да бъде предложена на етап на изпълнението на програмата на база на резултатите на възложения от Министерство на финансите проект "Изготвяне на предварителна оценка (ex-ante assessment) и стратегия за ефективното прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“, както и възприетите решения и подходи за използването на финансови инструменти на национално и междупрограмно равнище. Допълнителни изводи и препоръки относно разпределението на средствата са изложени в Глава 8 от настоящия доклад.

По-долу са изведени основни изводи и заключения по приоритетни оси. Обосновката на заключенията за конкретни интервенции, включени във всяка приоритетна ос е описана в Приложение 3.

### **Приоритетна ос 1 – ВОДИ**

За предвидените мерки и дейности не е уточнен конкретен начин/процедура на предоставяне на финансиране (чрез директно предоставяне или чрез подбор на проекти), макар да е ясно, че на идентифицираните конкретни структури – като например дирекция „Управление на водите“ в МОСВ, ще бъде предоставяно директно финансиране. Приоритетната ос предвижда три форми на финансиране:

- Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (90% от средствата);
- Код 04 – Подкрепа чрез финансови инструменти: заем или еквивалентен инструмент (8%);
- Код 05 – Подкрепа чрез финансови инструменти: гаранция или еквивалентен инструмент (2%).

Програмата предвижда възможности за прилагане на финансови инструменти, които не са уточнени във варианта на ОПОС 2014 – 2020 г. към м. ноември 2014 г. Конкретният механизъм на финансиране, типът на финансовите инструменти и предвидената безвъзмездна помощ ще зависят от резултатите от предварителната оценка за прилагане на финансови инструменти, възложена от Министерство на финансите, както и възприетите решения и подходи за използването на финансови инструменти на национално и междупрограмно равнище.

Обосновката в текста на програмата за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати е налична.

Категориите допустими за финансиране дейности **имат достатъчно потенциал**, за да спомогнат за постигане на специфичните цели на приоритетната ос. При изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти,

механизми и форми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмен период 2007-2013 г.

### **Приоритетна ос 2 – ОТПАДЪЦИ**

За предвидените мерки и дейности няма избран конкретен начин/процедура на предоставяне на финансиране. Приоритетната ос предвижда три форми на финансиране:

- Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (90% от средствата);
- Код 04 – Подкрепа чрез финансови инструменти: заем или еквивалентен инструмент (8%);
- Код 05 – Подкрепа чрез финансови инструменти: гаранция или еквивалентен инструмент (2%).

Програмата предвижда възможности за прилагане на финансови инструменти, които не са уточнени във варианта на ОПОС 2014 – 2020 г. към м. ноември 2014 г. Конкретният механизъм на финансиране, типът на финансовите инструменти и предвидената безвъзмездна помощ ще зависят от резултатите от предварителната оценка за прилагане на финансови инструменти, както и възприетите решения и подходи за използването на финансови инструменти на национално и междупрограмно равнище.

Като цяло може да се каже, че обосновката в текста на програмата за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати е налична. По тази приоритетна ос категориите допустими за финансиране дейности също имат достатъчно потенциал, за да спомогнат за постигане на специфичните цели на приоритетната ос. И в този случай, при изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти и форми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмен период 2007-2013 г.

### **Приоритетна ос 3 – НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ**

Приоритетната ос предвижда една форма на финансиране: Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (100% от средствата). За предвидените мерки и дейности не е уточнен конкретен начин/процедура на предоставяне на БФП (чрез директно предоставяне или чрез подбор на проекти). Във варианта на ОПОС 2014-2020 г., подготвен за изпращане на ЕК към 28.11.2014 г. е уточнено разпределението на финансовия ресурс по приоритетната ос, в съответствие с направената от екипа на предварителната оценка препоръка и финалното разпределение на средствата в одобрения НПРД.

Обосновката в текста на програмата за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати е налична, но може да се добави уточнение в случай, че бъде взето решение относно евентуалното прилагане на BOMP подхода на национално ниво. В актуалната версия на ОПОС 2014-2020 г. от ноември 2014 г. е добавено уточнение за евентуалния механизъм на прилагане на BOMP.

#### **Приоритетна ос 4 - ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА**

За предвидените мерки и дейности не е уточнен конкретен начин/процедура на предоставяне на финансова помощ. Приоритетната ос предвижда една форма на финансиране: Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (100% от средствата).

Като цяло може да се каже, че обосновката в текста на програмата за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати е налична.

Категориите допустими за финансиране дейности имат достатъчно потенциал, за да спомогнат за постигане на специфичните цели на приоритетната ос, което е видно от Приложение 3.

#### **Приоритетна ос 5 - ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ**

За предвидените мерки и дейности не е уточнен конкретен начин/процедура на предоставяне на финансова помощ. Към месец ноември 2014 г. е изключена възможността за финансови инструменти, като приоритетната ос предвижда една форма на финансиране: Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (100% от средствата).

#### **Приоритетна ос 6 – ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ**

За предвидените мерки и дейности е уточнена една форма на финансиране:

- Код 01 – Безвъзмездна финансова помощ (100% от средствата).

Като цяло може да се каже, че обосновката в текста на програмата за това, че предложените форми на подкрепа и подкрепените интервенции ще допринесат за постигането на очакваните резултати е налична.

От друга страна категориите допустими за финансиране дейности, имат достатъчно потенциал, за да спомогнат за постигане на специфичните цели на приоритетната ос, което е видно от Приложение 3.

*3) Кои са външните фактори, които могат да въздействат върху ефективното постигане на очакваните продукти и резултати от изпълнението на програмата?*

Основните външни фактори, които могат да попречат или затруднят ефективното постигане на очакваните продукти и резултати са:

#### **Политически фактори:**

- промени в международна и вътрешна политическа обстановка, включително промени в администрацията на ЕК и в ръководството на изпълнителната власт в България – могат да повлияят сериозно (забавяне/блокиране/спиране на изпълнението на програмата или приоритетни оси).

**Фактори от финансово и икономическо естество:**

- Ограничени възможности за съфинансиране и текущо финансиране на мерки и дейности от страна на някои от бенефициентите (общини и други), свързани с наложени финансови корекции и забавено възстановяване на средствата при изпълнението на проекти по настоящата ОПОС 2014-2020 г., както и поради проблемите в бюджетния и банков сектор в България;
- забавянето на реформата към финансова децентрализация в България (може да окаже влияние при бенефициенти общини);
- липсата на достатъчно финансов ресурс за предварително финансиране/мостово финансиране на проектите и осигуряване на финансов ресурс за собствен принос (може да окаже сериозно влияние при бенефициенти общини и др. бенефициенти);
- трудности при осигуряването на финансовия ресурс, необходим за предварително финансиране и съфинансиране на проектните дейности (може да окаже сериозно влияние при бенефициенти, представители на бизнеса).

**Фактори, свързани с нормативни и стратегически документи:**

- Тежки и бавни законови процедури – регистрационни режими, провеждане на отчуждителни процедури, процедури за промяна на предназначението на земята, процедури за извършване на административни справки и издаване на административни документи, разрешителни;
- Неприемането или забавеното приемане и/или промени на важни за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. нормативни актове – Закон за водите (незавършени реформи в сектор ВиК), Закон за обществените поръчки – тромави и натоварени с административна тежест процедури, нормативни документи, регулиращи възнагражденията на участници в изпълнението на проекти. Нормативни актове, свързани със създаването на национална структура за управление изпълнението на НПРД.
- Забавяне при подготовката и приемането на важни стратегически документи, включително ПУРН, НПУО и други.

**Фактори, свързани с ресурсите:**

- недостатъчен капацитет на някои от потенциалните бенефициенти (човешки и технически ресурси) – този фактор е валиден за почти всички категории потенциални бенефициенти и не е за подценяване, особено за нови бенефициенти като асоциации по ВиК и ВиК оператори по ПО1, юридически лица със стопанска и с нестопанска цел по ПО2; научни и академични институти, някои структури по ПО3, общини по ПО4 (поради нови типове интервенции), юридически лица със стопанска и с нестопанска цел по ПО5;
- липса на мотивация у някои от потенциалните бенефициенти – този фактор може да окаже по-сериозно влияние при бенефициенти – структури на централната власт, особено тези, бенефициенти по ПО3;
- липса на достатъчна експертиза – при липса на стройна рамка за изпълнение на мерките и дейностите, осигуряваща сравнително плавен и равномерен напредък, в даден момент за някои дейности може да не се намери достатъчно експертиза в дадена

област, за да отговорят на нуждите на програмата. Поставените цели са достатъчно високи, дейностите са специфични и при натрупване на още фактори, външни и особено вътрешни, липсата на достатъчна експертиза може да се превърне в сериозна пречка за постигане на целите.

#### 5.4 Оценка на избора на основните категории бенефициенти

Настоящата глава оценява до колко категориите бенефициенти по ОПОС 2014-2020 г. са правилно определени. Този анализ се основава върху следните оценъчни въпроси:

- 1) *Дали определените категории бенефициенти по всяка приоритетна ос са избрани правилно от гледна точка на възложените им функции и правомощия?*
- 2) *Дали определените бенефициенти по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка с опита им в настоящия програмен период?*
- 3) *Дали определените бенефициентите по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка със законодателството?*

Като начало, трябва да отбележим, че вариантът на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ към м. ноември 2014 г. е разработен във формат, който отразява Образец на оперативни програми по цел „Инвестиции за растеж и работни места“, Приложение 1 към чл. 1 на Регламент за изпълнение (ЕС) № 288/2014 на Комисията за установяване на правила съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за ЕСИФ и съгласно Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество“ по отношение на образца на програми за сътрудничество по цел „Европейско териториално сътрудничество“.

Във варианта се въвежда нова структура на документа, нова терминология, различен брой и вид на приоритетни оси, инвестиционни приоритети, мерки и дейности и различни категории, групи и вид бенефициенти по съответните мерки, инвестиционни приоритети и приоритетни оси. Категориите бенефициенти, определени във варианта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г., са представени в Приложение 5 към настоящия анализ, а групите бенефициенти по приоритетни оси, инвестиционни приоритети, мерки и дейности са посочени в Приложение 6.

Категориите бенефициенти са структурирани в три групи:

1. Бенефициенти, представители на държавната администрация от структурите на МОСВ;
2. Бенефициенти, представители на държавната администрация, различни от структурите на МОСВ – МРРБ, МВР, МЗХ и МС;
3. Бенефициенти извън държавната администрация.

Анализът на категориите и групите бенефициенти показва, че по някои мерки и дейности от приоритетните оси, те се посочват като обща структура, без да се конкретизират определени звена за изпълнение на съответни дейности и мерки в зависимост от техните компетенции (например: структури в рамките на МОСВ, отговорни за формиране, прилагане и изпълнение на политиките в областта на водите или органите за управление и администриране на защитените зони).

Посочени са видове и групи бенефициенти, които не отразяват коректно терминологията от нормативната уредба (например стопански субекти и/или юридически лица, които извършват

стопанска дейност, нестопански организации). Предвид констатацията предлагаме терминологията да се уеднакви, например по следния начин:

1. „стопански субекти и/или юридически лица, които извършват стопанска дейност“ да се замени със: „юридически лица, създадени по Търговски закон, Закон за кооперациите и/или друг специализиран закон, извършващи стопанска дейност“ ;
2. „нестопански организации“ да се замени с „юридическо лице с нестопанска цел“ в обществена и/или в частна полза.

По-долу е представен обобщен анализ по отношение на всеки един от оценъчните въпроси. Конкретно изброяване на всяка от идентифицираните групи бенефициенти, е направено в Приложение 5 и Приложение 6 към доклада.

*1) Дали определените категории бенефициенти по всяка приоритетна ос са избрани правилно от гледна точка на възложените им функции и правомощия?*

От гледна точка на действащата нормативна уредба относно политиката за опазване на околната среда и политиката по изменение на климата в страната, идентифицираните и определени категории бенефициенти **имат функции и правомощия да извършват посочените дейности и инвестиции**. Всички групи бенефициенти по съответните дейности и мерки от приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 г. са допустими получатели на подкрепа от програмата.

Този извод е направен на база представена подробна информация за вида, структурата, компетенциите и отговорностите на бенефициентите, която се съдържа в Приложение 5 към настоящия анализ.

Приложение 5 посочва нормативния акт, който определя функциите и отговорностите на потенциалните бенефициенти, свързани с политиката по управление на водите и отпадъците; опазване на природата и биоразнообразието; опазване чистотата на атмосферния въздух; превенция и управление на риска от бедствия; политиката по изменение на климата.

В тази връзка са разгледани приложимите нормативни актове, посочени в Приложение 8.

Относно някои от потенциалните бенефициенти (например ЮЛСЦ, ЮЛНЦ, научни и академични институти) в Приложение 5 не се посочват подробно нормативните актове, които описват функциите, отговорностите им и тяхното финансиране. Нормативната уредба, приложима за тази категория бенефициенти е твърде обширна и зависи от правно-организационната форма на бенефициента. В допълнение, ЮЛСЦ не са натоварени с конкретни правомощия за разлика от структурите на държавната администрация. По тази причина и тъй като във варианта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г. няма възможност да се посочат конкретни стопански субекти (юридически лица), приложение 5 не съдържа анализ на функциите и отговорностите на тази категория бенефициенти.

*2) Дали определените бенефициентите по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка с опита им в програмен период 2007-2013 г.?*



В текста по-долу са изведени обобщени констатации за бенефициентите по всяка от приоритетните оси:

### **Приоритетна ос 1 – ВОДИ**

Част от бенефициентите по ПО 1 „Води“ имат опит по изпълнение на проекти по ОПОС 2007-2013 г. Дирекция „Управление на водите“ в МОСВ няма опит в кандидатстването с проекти по ОПОС 2007-2013 г., тъй като не е била бенефициент през програмен период 2007-2013 г. ВиК операторите, които са определени за бенефициенти по ОПОС 2007-2013 г., са участвали в изпълнението на проектите, но в качеството на асоциирани партньори.

Новите бенефициенти по тази ос имат нужда от допълнително обучение и подготвени кадри, които да могат да се справят с разработването, кандидатстването и изпълнението на проекти по ОПОС 2014-2020 г. Първоначална стъпка в тази посока вече е направена, тъй като ОПОС 2007-2013 г. финансира проект с бенефициент МРРБ (проектен № DIR-5111328-1-170), чиято главна цел е подобряването на административния капацитет на структурите, ангажирани в реформирането на ВиК сектора, вкл. Асоциациите по ВиК, като допустим бенефициент по ОПОС 2014-2020 г. Общините са включени в качеството им на партньори или като бенефициенти за проекти, чието изпълнение е в рамките на два програмни периода.

### **Приоритетна ос 2 – ОТПАДЪЦИ**

Общините като цяло имат опит в разработване и изпълнение на проекти в сферата на управление на отпадъците през програмен период 2007-2013 г. Трябва да се отбележи обаче, че за по-малките от тях липсата на достатъчно подготвени кадри и възможности за обучение на такива, както и липсата на средства за наемането на външни експерти е ограничение по отношение разработването и изпълнението на качествени и успешни проекти.

Юридическите лица със стопанска цел и юридически лица с нестопанска цел, с дейност в сферата на отпадъците, нямат опит в процедурите по кандидатстване по ОПОС 2007-2013 г., тъй като не са били допустими бенефициенти през този програмен период. Предвид факта, че юридическите лица със стопанска цел не са били бенефициенти по ОПОС 2007-2013 г., се предполага, че не разполагат с достатъчно експерти с опит в подготовката и изпълнението на проекти по програмата. Дирекция „Управление на отпадъците и опазване на почвите“ в МОСВ няма опит в кандидатстването по ОПОС 2007-2013 г., тъй като не са изпълнявали проекти през този програмен период.

### **Приоритетна ос 3 – НАТУРА 2000 и БИОРАЗНООБРАЗИЕ**

Всички предвидени по ПО 3 категории бенефициенти (с изключение на научните и академични институти, които не са били бенефициент по ОПОС 2007-2013 г.) са придобили към момента практически опит за подготовка и изпълнение на проекти, който по тяхно мнение е недостатъчен. Ако към това прибавим и факта, че болшинството от бенефициентите определят капацитета си, в количествено (брой служители, участващи в процесите на разработване, управление и изпълнение на проекти) и качествено (наличие на експерти с необходимите знания и опит) отношение за недостатъчен, може да се направи извод, че

изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. ще започне с категории бенефициенти, които по принцип са правилно подбрани, но имат определено нужда от повишаване на капацитета и трупане на опит.

За да се смекчат негативните последици от този факт, следва в ОПОС 2014-2020 г. да се предприемат мерки за повишаване на капацитета на бенефициентите в първите 2-3 години от програмния период. Това трябва да включва различни обучения по определени теми, по които е установена липса на компетенции от една страна, а от друга – различни механизми за осигуряване на необходимите човешки ресурси, в количествено и качествено отношение (структурни промени, нови щатни бройки, по-широки възможности за привличане на външна експертиза за участие във всички етапи – разработване, управление и изпълнение на проекти).

Като полезен опит за бенефициентите в областта на биоразнообразието могат да се отчетат стартиралите и приключили проекти по програма LIFE+ в периода 2007-2013 г., по компонент „Природа и биологично разнообразие“, насочени към опазване на видове и местообитания, обект на защита от мрежата Натура 2000. Опитът в подготовката и управлението на проекти от страна на тези бенефициенти, както и доброто сътрудничество между регионални административни структури и неправителствения сектор, в качеството на бенефициенти и партньори по проектите, може да бъде използван за целите на ОПОС 2014-2020 г.

#### **Приоритетна ос 4 - ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА**

Общините и ГДПБЗН към МВР имат опит в подготовката на проекти по ОПОС 2007-2013 г., а общините и в инвестиционни проекти по ОПРР 2007-2013 г., които адресират някои рискове от бедствия, като общинските администрации изпитват недостиг на подготвени, квалифицирани кадри. Двете основни насоки за подобряване на ситуацията са осигуряване на техническа помощ от външни експерти и обучение и дългосрочна работа с местни кадри, в случай че мерките за укрепване на капацитета през периода 2007-2013 г. се окажат недостатъчни.

ЮЛНЦ в сферата на управление на риска от наводнения нямат опит в процедурите за кандидатстване по ОПОС 2007-2013 г., тъй като не са били допустими бенефициенти през програмен период 2007-2013 г. Дирекция „Управление на водите“ в МОСВ няма опит в процедурите за кандидатстване по ОПОС 2007-2013 г., тъй като не е била допустим бенефициент в настоящия период.

#### **Приоритетна ос 5 - ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ**

По ОПОС 2007-2013 г. са финансирани проекти с принос към подобряване качеството на атмосферния въздух чрез закупуване на екологосъобразни превозни средства на градския транспорт, бенефициенти по които са Столична община и Община Бургас в партньорство с Общините Варна, Стара Загора и Плевен. Следва да се има предвид, че тези общини са бенефициенти и по ОПРР 2007-2013 г. и ОПТ 2007-2013 г.

Юридическите лица със стопанска и нестопанска цел не са изпълнявали проекти, насочени към намаляване на замърсяването въздуха в качеството на бенефициент по ОПОС 2007-2013 г.

#### Приоритетна ос 6 – ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ

По отношение на целевите групи за дейностите по тази приоритетна ос, следва да се има предвид, че същите са бенефициенти по ПО 1,2,3,4 и 5 на програмата. По тази причина за тях се отнасят посочените по-горе констатации.

Бенефициент по тази ПО е УО на програмата, като изпълнителят е извършил оценка на капацитета му, която е представена по-долу в доклада.

*3) Дали определените бенефициенти по всяка приоритетна ос са избрани правилно във връзка със законодателството?*

Правилността на определяне на бенефициентите по всяка приоритетна ос във връзка с възложените им функции и правомощия, е разгледана по-горе. Заключение е, че всички посочени бенефициенти по мерки и дейности за съответните оси са допустими, имат компетенции и могат да получат безвъзмездна финансова помощ за извършване на дейности за опазване на околната среда и борба и адаптация към изменението на климата.

В настоящия раздел е разгледана и правилността на определените бенефициенти по видове и дейности по съответните приоритетни оси във връзка с нормативните актове и уредба на прилагане на режима на държавни помощи и финансовите условия и инструменти на подпомагане. Информация по видове бенефициенти за съответните мерки и дейности на приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 г. се съдържа и в Приложение 6.

Извършеният анализ на нормативната уредба по отношение прилагането на правилата за държавните помощи заключава, че критерият за определяне на един субект като получател на държавна помощ не е правно-организационната му форма, а това дали извършва или не стопанска дейност. При извършването на преценка за наличие на държавната помощ правният статут на бенефициента (със или без собствена правосубектност; субект, чиято дейност се регламентира от частното или от публичното право; звено на публичната администрация, държавно или общинско предприятие или ЮЛНЦ) е ирелевантен. Подпомагането може да представлява държавна помощ дори когато бенефициентът е звено в държавната администрация или субект. В зависимост от характеристиките на проекта, потенциални получатели на помощ могат да бъдат всички предприятия, които могат изцяло или частично да притежават, експлоатират или управляват инфраструктурен обект, съфинансиран със средства от фондовете на ЕС.

Преценката относно това дали предоставянето на финансиране за изграждането, реконструкцията или модернизирането на инфраструктурен обект представлява държавна помощ, или не, зависи от планираната бъдеща експлоатация на конкретния обект (т.е. от това дали той е предназначен за извършването на стопанска дейност или не).

Съвместима държавна помощ може да бъде предоставяна на всяка от различните категории бенефициенти - структури на държавната и общинската администрация, юридически лица със стопанска цел и ЮЛНЦ. Правилата в областта на държавните помощи са приложими към ЮЛНЦ доколкото разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел допускат възможността те да извършват допълнителна стопанска дейност (да предлагат стоки или услуги на пазара). С оглед избягване на кръстосано финансиране на стопанската и нестопанската им дейност е необходимо ясно разграничение между двата вида дейности, разходите за тях и финансирането им, като в този случай единствено помощта за финансиране на нестопанската дейност на ЮЛНЦ няма да попада в обхвата на чл. 107, параграф 1 от Договора за функциониране на ЕС.

Дейностите по изграждането, реконструкцията и модернизацията на инфраструктурата в сектор ВиК са неразривно свързани с услугите, които се предоставят на крайните потребители. Предоставянето на услуги в сектор ВиК (например снабдяването с питейна вода, отвеждане и пречистването на отпадъчни води) срещу заплащане на такса е стопанска дейност, което означава, че финансирането на инфраструктурата, необходима за задоволяване на търсенето на пазара, може да включва държавна помощ.

Управляващият орган следва да се направи преценка за приложимостта на законодателството за държавни помощи не само за „големите проекти“ съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, а за всички проекти по програмата.

#### **Конкретни препоръки във връзка с допустимостта на избраните бенефициенти:**

В ОПОС 2014-2020 г. има посочени много общи наименования на потенциалните бенефициенти по някои мерки и дейности от ПО 2, 3 и 5, което затруднява оценката относно допустимостта на тези бенефициенти от гледна точка на нормативно определените компетенции да извършват планираните инвестиции и дейности. В тази връзка оценката се базира на общи компетенции на държавните органи, например МОСВ, МЗХ и МС, без да са посочени конкретни звена от техните структури, които са потенциални бенефициенти, а оценката за посочените бенефициенти „юридически лица със стопанска цел“ е силно затруднена, поради липса на индивидуализираща информация за вида на субекта, правната форма и изискваните компетенции на тези субекти.

Съгласно § 1 от допълнителните разпоредби на Закона за малките и средните предприятия, "Предприятие" е всяко физическо лице, юридическо лице или гражданско дружество, което извършва стопанска дейност, независимо от собствеността, правната и организационната си форма. Конкретната численост на заетия персонал в едно предприятие определя дали то е малко или средно. Предвид изложеното считаме, че МСП не са изключени от кръга на потенциалните бенефициенти по ОПОС 2014-2020 г., а са квалифицирани по друг начин.

Примери за общо изписване на бенефициенти по оси, както следва:

**Приоритетна ос 2 – ОТПАДЪЦИ** – общини; юридически лица със стопанска цел; структури на МОСВ/звена в структурата на МОСВ; юридически лица с нестопанска цел – за дейности, свързани с изпълнение на демонстрационни/пилотни проекти.

**Приоритетна ос 3 – НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ** - структури на/звена в структурата на МОСВ и МЗХ, структура за управление на Натура 2000, юридически лица с нестопанска цел; общини; научни институти и национална структурата за управление изпълнението на НПРД.

**Приоритетна ос 5 - ПОДОБРЯВАНЕ КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ** - структури на/звена в структурата на МОСВ, общини, юридически лица със стопанска и с нестопанска цел.

## 5.5 Оценка на прилагането на хоризонтални принципи

В рамките на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. се прави оценка дали правилно се прилагат хоризонталните принципи на Европейския съюз - принципът за осигуряване на равни възможности, предотвратяване на дискриминацията, принципът за устойчиво развитие и принципът на партньорство. Тези принципи следва да бъдат неразделна част на всяка оперативна програма и да се прилагат по време на целия цикъл - от проектирането на програмата до нейното изпълнение и мониторинг. Настоящият раздел прави преглед на приложимите стратегически документи и нормативни актове, които въвеждат изисквания и ръководят прилагането на хоризонталните принципи. Направен е анализ дали, къде и доколко в проекта на програмата са включени конкретни стъпки, мерки, дейности, процедури, изисквания за насърчаване и осигуряване на равни възможности; предотвратяване на дискриминацията и осигуряване на устойчиво развитие.

Цели на анализа:

- да се извърши преглед на приложимото законодателство и хоризонталните принципи на ЕС - принципът за осигуряване на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията, принципът за устойчиво развитие и принципа на партньорство;
- да се разгледат държавните помощи и обществените поръчки като част от хоризонталните принципи на ЕС;
- да се анализира дали правилно се прилагат хоризонталните принципи на Европейския съюз в проекта за ОП „Околна среда“ 2014-2020 г.

За да се оцени прилагането на хоризонталните принципи, следва да се отговори на следните оценъчни въпроси:

- 1) *Правилно ли се прилага принципът за устойчиво развитие в процеса на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.?*
- 2) *Предвидени ли са мерки за осигуряване на прилагането на принципа при изпълнението на програмата?*
- 3) *Предвидени ли са мерки за осигуряване на равни възможности и превенция на дискриминацията при планиране и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.?*

Настоящата оценка е изготвена въз основа на:

- преглед на актуални ръководни документи и добри практики за прилагане на хоризонталните принципи на ЕС;
- преглед и анализ на европейското и национално законодателство в сферата на превенцията на дискриминация, осигуряване на равни възможности и устойчиво развитие;
- преглед на законодателството във връзка с държавните помощи и обществените поръчки;
- преглед на проекта на ОПОС 2014-2020 г. от м. ноември 2014 г. и оценка на приложението на хоризонталните принципи на ЕС.

Анализът и резултатите за всеки от хоризонталните принципи поотделно е представен подробно по-долу.

- 1) *Правилно ли се прилага принципът за устойчиво развитие в процеса на изготвяне на ОПОС 2014-2020 г.?*
- 2) *Предвидени ли са мерки за осигуряване прилагане на принципа при изпълнението на програмата?*

Устойчивото развитие става основна цел на политиките на ЕС още през 1997 г. През юни 2001 г. се приема първата Стратегия за устойчиво развитие на ЕС, която е обновена през 2006 г. През 2009 г. Стратегията за устойчиво развитие на ЕС бе обект на преглед от страна на Европейската комисия.

Стратегията определя общите цели и конкретни действия за седем основни приоритетни предизвикателства, повечето свързани с околната среда:

- изменение на климата и чиста енергия;
- устойчив транспорт;
- устойчиво потребление и производство;
- опазване и управление на природните ресурси;
- обществено здраве;
- социално включване, демография и миграция;
- бедността в световен мащаб и предизвикателства пред устойчивото развитие.

През 2007 г. България разработи проект на Национална стратегия за устойчиво развитие. Основните области, обхванати от този документ са с екологична, икономическа и социална насоченост.

Основен закон в националната нормативна уредба, отчитащ принципите на устойчивото развитие е Законът за опазване на околната среда. В ЗООС се регламентират процедурите, целящи да осигурят устойчиво развитие чрез съгласуваност между икономическите, социалните и екологичните аспекти, а именно извършването на екологична оценка и Оценка на въздействието върху околната среда.

Съгласно изискванията на ЕК, едновременно с извършването на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. се извършва и необходимата екологична оценка.

3) Предвидени ли са мерки за осигуряване на равни възможности и превенция на дискриминацията при планиране и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.?

Законодателството в сферата на равнопоставеността на половете и защитата срещу дискриминация включва голям набор документи на европейско и национално ниво. За целите на оценката на прилагането на хоризонталните принципи на ЕС при разработването на ОП „Околна среда“ 2014-2020 г. е направен кратък преглед на основните документи в тази сфера.

### Европейско законодателство

Равното третиране на мъжете и жените е основен принцип в Европейския съюз от самото му създаване и се взема предвид и прилага във всички дейности.

- Договорът от Рим, (1957 г.);
- Договорът от Амстердам (1997 г.);
- В Хартата на основните права на Европейския съюз (2012 г.);
- Договорът на Европейския съюз;
- Договорът за функционирането на Европейския съюз.

**Директиви** в сферата на равнопоставеността и антидискриминацията:

- Директива 2000/43/ЕО;
- Директива 2000/78/ЕО;
- Директива 2002/73/ЕО;
- Директива 2004/113/ЕО;
- Директива 2006/54/ЕО;
- Директива 2010/41/ЕС.

Тези директиви уреждат въпроси като:

- осигуряване на равно третиране на мъжете и жените на работното място;
- забрана на дискриминацията в схемите за социална сигурност;
- минимални изисквания за отпуск по майчинство;
- защита на бременни работнички и на майките с малки деца;
- правила за достъп до заетост, условия на труд, възнаграждение и законовите права на самостоятелно наетите лица.

**Стратегически документи:**

- Стратегия за равенство между жените и мъжете (2010-2015);
- Европейският пакт за равенство между половете (2011-2020).

**Доклад за напредъка относно равенството между двата пола** – публикува се ежегодно и включва широка гама от индикатори за равенство между половете.

### Българско национално законодателство

- Конституцията на Република България;



- Закон за защита от дискриминация.

**Общата рамка, гарантираща спазването на хоризонталните принципи, включва също:**

- Законът за интеграция на хората с увреждания;
- Националната стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2015 г.;
- Националната стратегия за насърчване на равнопоставеността на половете за периода 2009-2015 г.;
- Дългосрочна стратегия за заетост на хората с увреждания 2011 – 2020 г.

Като част от хоризонталните принципи на ЕС, настоящата точка разглежда принципа за партньорство, държавните помощи и обществените поръчки.

**Принцип на партньорство**

Действията за постигане на растеж, заетост и социално сближаване изискват мобилизиране на всички участници в ЕС. Поради това участието на партньорите е определено като възлов елемент за изпълнението на стратегията „Европа 2020“. Партньорството отдавна е един от основните принципи при споделеното управление на средствата от Европейския съюз от страна на държавите членки и ЕС. Принципът на партньорството предполага тясно сътрудничество между органите на национално, регионално и местно ниво в държавите членки, както и сътрудничество с частния и други сектори.

Европейският кодекс за поведение при партньорство по отношение на ЕСИФ (разработван в изпълнение на член 5, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г.) разглежда възможния кръг от партньори, които следва да бъдат привлечени в процеса на програмиране. Държавите-членки на ЕС следва да определят, в своя национален контекст, съответните заинтересовани страни във връзка с ЕСИФ и правните и административните пречки пред партньорството, както и възможни начини за преодоляване на тези препятствия.

Предлагат се подходи за това как партньорите да бъдат ангажирани в различните етапи от управлението на фондовете, от участието им в комисии по мониторинг до ангажираността им при подбора на проекти и оценките на програмата. Представени са примери за най-добри практики, за да се илюстрира как се създават успешни партньорства.

Обръща се внимание и на това как националните органи могат да допринесат, където е необходимо, за укрепването на капацитета на техните партньори, с фокус върху партньорите, които са по-малки организации, и как може да се гарантира непрекъснат обмен на опит и добри практики в тази област.

**Държавни помощи**

Въпросите, свързани с държавните помощи следва да бъдат разглеждани в два аспекта. От една страна – всяко отпускане на държавна помощ представлява потенциална заплаха за изкривяване на пазара и за нарушаване на конкуренцията на субектите, които оперират на

него. Това налага създаването на прецизна и ясна регламентация на режимите и условията за тяхното предоставяне.

Една мярка съдържа елемент на държавна помощ, когато са налице едновременно следните четири критерия:

- 1) предоставя се от държавата или общината (органи на централна и местна власт, дори частни лица, определени или контролирани от тях) от държавни или общински ресурси или за сметка на такива ресурси (не е задължително да има пряк трансфер на парични средства, напр. освобождаването от данък засяга косвено бюджета);
- 2) икономическа изгода за едно или повече предприятия, която не биха могли да получат при нормални пазарни условия, например преференциални условия по кредит, закупуване на държавна земя на по-ниска от пазарната цена, респ. продажба на държавата/общината на земя на цена, по-висока от пазарната, освобождаване от задължение заплащане на такса, която при други условия е дължима;
- 3) предоставя се избирателно – не на всички, а само на някои предприятия: индивидуално предприятие или предприятия от определен сектор, област или производство. Държавната помощ може да бъде и в полза на предприятие или предприятия, извършващи икономическа дейност (в т.ч. юридически лица с нестопанска цел, когато осъществяват допълнителна стопанска дейност);
- 4) нарушава или застрашава да наруши конкуренцията на пазара на съответните стоки или услуги и засяга търговията между държавите-членки на Европейския съюз.

Водещият принцип е, че всяка държавна помощ е забранена. Договорът за функциониране на ЕС обаче допуска възможност за изключение от правилото, като действащата система от правила (вторичното законодателство) на практика урежда именно тези случаи на допустими изключения. Изключенията от правилото за забрана на държавни помощи означават, че планираната помощ, въпреки че отговаря на посочените по-горе четири критерия и се квалифицира като държавна помощ, може да бъде разрешена и приета за допустима/съвместима държавна помощ от общ интерес за Европейския съюз.

Пример за изключение е помощта в малки размери: ЕК приема, че помощ в малки размери не може да има влияние върху конкуренцията и търговията между държавите-членки. Ето защо се счита, че минималната помощ (*de minimis*) е допустима, в случай че на един икономически субект се предоставят не повече от 200 000 евро за период от три финансови години. Условията за предоставяне на минимална помощ са уредени изрично към момента в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на ЕК. На национално ниво, с ПМС № 107 от 10.05.2014 г. се определя реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съ-финансирани от ЕСИФ за програмния период 2014-2020 г. В него се разглеждат и случаите, когато мерките за подкрепа имат характер на държавна помощ.

Държавните помощи представляват основен инструмент за провеждане на политики от страна на Европейския съюз, поради което те са пряко обвързани със структурните фондове на ЕС. Правилата за държавните помощи намират приложение и при финансирането от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Ето защо проектите, които се финансират от ОПОС 2014-2020 г., подлежат на контрол относно наличието на държавна помощ, нейната допустимост и размер/интензитет.

Водещо при извършването на преценка относно това дали подпомагането представлява или не държавна помощ е обстоятелството дали бенефициентът извършва или не стопанска дейност. Обикновено в практиката се приема, че когато бенефициент е публична структура подпомагането не представлява държавна помощ, но това невинаги е така. В случай че бенефициентът е частноправен субект, който осъществява стопанска дейност, то тогава е налице първата от предпоставките за наличието на държавна помощ. В обобщение за предоставяне на някоя от формите на допустима държавна помощ могат да кандидатстват бенефициенти, както от държавната и общинската администрация, така и юридически лица със стопанска цел, а също и юридически лица с нестопанска цел. Правилата в областта на държавните помощи са приложими към последните доколкото разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел допускат възможността ЮЛНЦ да извършват допълнителна стопанска дейност (да предлагат стоки или услуги на пазара).

В случая с ОПОС 2014-2020 г. по-специално юридическите лица със стопанска цел са посочени като бенефициенти по ос 1, 2 и 5 на програмата, и за тези юридически лица изрично трябва да се съблюдават условията за държавните помощи. Планираните държавни помощи в рамките на всяка оперативна програма подлежат на оценка от ЕК, която се извършва отделно от процеса на одобрение на съответната програма.

След одобрението на ОПОС 2014-2020 г. от ЕК, управляващият орган на програмата носи отговорност за съответствието на всяка финансирана операция с правилата за държавните помощи. По време на изпълнението на програмата, УО трябва да следи за спазването на установените тавани, за прилагането на правилото *de minimis* и за прилагане на груповите освобождавания.

### **Обществени поръчки**

Правото на Европейския съюз относно процедурите за възлагане на обществени поръчки е разписано в Директива 2014/24/ЕС и Директива 2014/25/ЕС. В техния обхват попадат процедурите за възлагане на обществени поръчки в областта на доставките, услугите и строителството, както и в областта на комуналните услуги (транспорт, далекосъобщения, енергийни и водни услуги). Двете директиви уреждат следните основни принципи при възлагане на обществени поръчки: равно третиране, недискриминация, ефективна конкуренция и прозрачност. Тези две директиви следва да се са транспонират на национално равнище в Закона за обществените поръчки, който в момента е в процес на ревизиране. Когато бенефициентът не попада в обхвата на понятието „възложител на обществена поръчка“ по смисъла на ЗОП, изпълнителите на дейностите по даден проект се определят при спазване на разпоредбите на Постановление № 118 на МС от 20.05.2014 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския фонд за морско дело и рибарство, Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм (обн., ДВ, бр. 44 от 27.05.2014 г., в сила от 27.05.2014 г.), наричано по-долу ПМС № 118/2014 г.. Съгласно националното законодателство – обществените поръчки се възлагат по процедурите, предвидени в ЗОП, в съответствие със следните принципи: публичност и прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация.

В съответствие с директивите на ЕС са създадени специфични правила за възлагане на обществени поръчки от възложители, които извършват дейности във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги. ЗОП предоставя на възложителите възможността да определят допълнителни изисквания за изпълнението на договорите за обществени поръчки, свързани с опазването на околната среда, безработицата и откриването на нови работни места за хора с увреждания. Тази възможност се допуска в рамките на общата забрана за предоставяне на предимство или необосновано ограничаване на участието на икономически оператори в процедурата за обществена поръчка.

След приемането на ОПОС 2014-2020 г. от ЕС, УО на програмата трябва да следи за функционирането на ясна и прозрачна система за провеждане на процедурите за възлагане на обществени поръчки.

Паралелно с оценката на проектните предложения, УО трябва да извършва и оценка на капацитета на бенефициентите да провеждат процедури за възлагане на обществени поръчки. При нисък и недостатъчен капацитет, УО следва да предприема мерки за повишаване на капацитета на бенефициентите. Добра практика са обученията, както и осигуряването на консултанти с капацитет по процедурите по подготовка и възлагане на обществени поръчки, които да са на разположение на всички бенефициенти.

В договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ следва да се включват правила относно възлагането на изпълнението на проекта. Бенефициентите на оперативната програма носят отговорност, както за спазване на ЗОП и подзаконовите нормативни актове към него, съответно за спазване на разпоредбите на ПМС № 118/2014 г., така и за спазването на изискванията на европейските нормативни актове в областта на обществените поръчки. Следва да се има предвид, че за да прилага редът за избор на изпълнител по ЗОП бенефициентът трябва да попада в обхвата на понятието „възложител на обществена поръчка“, съгласно чл. 7 и чл. 14 от ЗОП.

За проекти, финансирани по ОПОС 2014-2020 г., бенефициентите следва да носят отговорност и за:

- качествената и навременна подготовка на документацията за процедура за избор на изпълнител и за нейното съгласуване;
- законосъобразното провеждане на процедурите за избор на изпълнител;
- надлежното съхранение на документацията, свързана с проведените процедури след приключване на ОПОС 2014-2020 г.

## **Изводи и препоръки**

### **Общи изводи**

- В пълно съгласие с изискванията за прилагане на хоризонталните принципи на ЕС, принципът за осигуряване на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията, принципът за устойчиво развитие и принципа на партньорство се прилагат от най-ранен етап при подготовката на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“. Работната група за изготвяне на програмата за програмен период 2014-2020 г. е сформирана при прилагане на принципа за партньорство и принципа за осигуряване

на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията. Заповедта за създаване на ТРГ, както и Вътрешни правила за работа на членовете на ТРГ, осигуряват равни права и възможности за участие на всички нейни членове по компетентност в работата по изготвяне на ОПОС 2014-2020 г. В задачите на ТРГ изрично е упоменато, че тя съгласува окончателния вариант на оперативната програма, в която се съдържа раздел, посветен на необходимите мерки и дейности за осигуряване прилагането на принципите за насърчаване на равенството между мъжете и жените и недискриминация и на принципа за устойчиво развитие;

- В съответствие с изискванията за изготвяне на програмните документи за периода 2014 – 2020 г., проектът на ОПОС 2014-2020 г. включва описание относно прилагането на хоризонталните принципи. Това е Раздел 7, точка 7.2 „Привличане на съответните партньори“, както и Раздел 11 „Хоризонтални принципи“ от проекта на програмата. В посочените раздели се съдържа информация за основните мерки за осигуряване на прилагане на принципите за осигуряване на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията, принципът за устойчиво развитие и принципа на партньорство по време на изготвяне (етап на планиране) и на приложение (етап на изпълнение) на програмата;
- През програмен период 2007-2013 г., операциите/проектите се избират за финансиране чрез прилагането на два вида процедури: процедура за подбор на проекти и процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Механизмът за оценка и одобрение на операции чрез провеждането на конкурентни процедури ще бъде прилаган и през програмен период 2014-2020 г. Операциите, които могат да бъдат изпълнени от повече от един бенефициент ще бъдат оценявани и одобрявани за финансиране при спазване на принципите за свободна и лоялна конкуренция, равно третиране и недопускане на дискриминация. Неспазването на тези принципи е основание заинтересованите лица да обжалват по съдебен ред актовете на управляващия орган на програмата.
- В описанието на осите, в частта 2.A.6.2. „Ръководни принципи за подбор на операциите“ е посочено, че при избора на операциите, ще се спазват основните хоризонтални принципи: законност, партньорство, прозрачност и публичност, както и принципа за устойчиво развитие;
- Към момента на изготвяне на настоящия доклад, в проекта на ОПОС 2014-2020 г. липсват текстове, отнасящи се до прилагането на хоризонталните принципи за защита на конкуренцията – обществени поръчки и държавни помощи при изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. Въвеждането на подобни текстове в програмата не е задължително условие съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013 г. Участието на служители на МФ може да се приеме за достатъчно условие за спазване хоризонталните политики в етапа на планиране по отношение на предоставянето на държавни помощи.

### **Принцип за устойчиво развитие**

Относно прилагане на принципа за устойчиво развитие на етап програмиране трябва да бъдат взети предвид два основни елемента:

- екологична оценка на програмата;
- отразяване на специфичното изискване за включване и прилагане на мерки за смекчаване на изменението на климата и адаптация, ресурсна ефективност, превенция

и управление на риска и устойчивост на бедствия, паралелно с по-класическите елементи на политиката за околната среда, като води, отпадъци, въздух, почви и биологично разнообразие.

Във връзка с прилагане на принципа за устойчиво развитие проектът на ОПОС 2014-2020 г. е съобразен и с тематичните изисквания, посочени по-горе:

- ПО 1 „Води“ включва мерки свързани с и допринасящи за опазване на околната среда и в частност опазване на чистотата на водите, ресурсна ефективност, борба с изменението на климата, осигуряване на здравословна среда за живот, опазване на екосистемите;
- ПО 2 „Отпадъци“ допринася за опазване на околната среда, ресурсна ефективност; борба с изменението на климата, осигуряване на здравословна среда за живот;
- ПО 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ допринася за опазване на биологичното разнообразие и екосистемите;
- ПО 4 „Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища“ допринася за устойчивост на бедствия; оценка, превенция и управление на риска, адаптиране към изменението на климата, опазване на екосистемите;
- ПО 5 „Подобряване качеството на атмосферния въздух“ допринася за опазване на околната среда, борба с изменението на климата, осигуряване на здравословна среда за живот.

Подробна оценка на проекта на ОПОС 2014-2020 г. по отношение на въздействието върху околната среда и осигуряване на устойчиво развитие следва да се разглежда в екологичната оценка на програмата.

**Принцип за осигуряване на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията**

- За периода 2014-2020 г. е предвидено да продължи да се прилага принципът на равните възможности по отношение на достъпа до инфраструктурата, изградена с финансиране от ОПОС 2014-2020 г. Операциите / проектите, които не предоставят равен достъп до инфраструктурните обекти няма да бъдат одобрявани за финансиране от ОПОС 2014-2020 г.;
- Също така са предвидени и изчерпателно са описани мерките за прилагане на принципа на равните възможности по отношение на достъпа до информация за хора в неравностойно положение. Тук може в допълнение да се добави, че по време на приемните дни по ОПОС 2014-2020 г., които УО организира, също се осигуряват равни възможности за достъп, което е пропуснато в описанието;
- От текста на раздел 7, точка 7.2 на проекта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г. става ясно, че експерт от Националния съвет за интеграция на хората с увреждания, както и експерт от Комисията за защита от дискриминация са включени в Работната група и участват на етап планиране;
- Освен участието на експерти на етап планиране, трябва да се включи информация как експертиза относно равенството между половете и превенция на дискриминацията ще бъде на разположение на УО и по време на прилагане на програмата (етап на изпълнение).

### **Препоръки относно принципите за осигуряване на равни възможности и предотвратяване на дискриминацията**

- При описание на мерките за равен достъп до информация в раздел 11 „Хоризонтални принципи“ да се допълни, че при организиране на приемни дни по ОПОС 2014-2020 г. също специално се полагат усилия за осигуряване на равни възможности за достъп;
- Темата за хоризонталните политики като цяло да се включи в информационните срещи с бенефициентите, както и в документите като ръководства, насоки по отделните процедури и т.н., съобразно методическите указания, които предоставя Централното координационно звено (дирекции Дирекция "Програмиране на средствата от Европейския съюз", "Мониторинг на средствата от Европейския съюз" и "Информация и системи за управление на средствата от Европейския съюз" в администрацията на Министерския съвет) и информацията да бъде достъпна и на страницата на програмата в Интернет;
- В обученията за бенефициентите темата за хоризонталните политики може да се включи чрез средствата на модерните технологии – провеждане на семинари в интернет мрежата (вебинари), мултимедийно представяне на основните принципи и изисквания, които да бъдат качени на страницата на програмата в Интернет и др. подобни.

### **Препоръки относно държавните помощи и обществените поръчки**

- Проектът на ОПОС 2014-2020 г. да се допълни с липсващата част, касаеща прилагането на хоризонталните политики за защита на конкуренцията;
- При подготовката на процедури за избор на проекти УО да си сътрудничи с отдел „Държавни помощи“, дирекция „Финанси на реалния сектор“ в Министерство на финансите, за да осигури съответствие на процедурите със законодателството в областта на държавните помощи;
- Съгласно Постановление № 107 на МС от 10.05.2014 г. за определяне на реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, съ-финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и Европейския фонд за морско дело и рибарство за периода 2014 – 2020 г. (Обн., ДВ, бр. 42 от 20.05.2014 г.), В рамките на Насоките за кандидатстване за финансиране УО посочва вида на помощта, позовавайки се изрично на акта на Европейската комисия, в съответствие с който тя ще бъде предоставена. Насоките за кандидатстване задължително следва да съдържат детайлни правила и условия, гарантиращи пълно съответствие с приложимите разпоредби в областта на държавните помощи, с оглед осъществяване от страна на администратора на помощ на контрол за законосъобразност на предоставяните помощи по смисъла на Закона за държавните помощи;
- Когато по проекти по ОПОС 2014-2020 г. се предоставя безвъзмездна финансова помощ, задължително следва да се провери дали тази безвъзмездна помощ представлява държавна помощ и ако отговорът е положителен, дали помощта е съвместима с правилата на ЕС. Проектните предложения, които не са в съответствие с правилата за държавните помощи, не следва да се одобряват за финансиране по ОПОС 2014-2020 г.;

- Информация за планираните държавни помощи на ниво проект следва да се предоставя чрез проектните предложения на бенефициентите.



## 6 Оценка на системата от показатели и механизми за мониторинг на програмата

Оценката на системата от показатели и механизмите за мониторинг има за цел да осигури адекватността на системата от показатели и плана за оценка на програмата, в съответствие с т. 1.2 от Насоките за предварителна оценка на ЕК, на базата на изискванията, заложили в чл. 27(4), чл. 55 (Зд) и чл. 114 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Оценъчните въпроси, адресиращи този аспект от предварителната оценка са, както следва:

- 1) *Адекватни и реалистични ли са предложените показатели спрямо заложените цели на ОПОС 2014-2020 г.?*
- 2) *Адекватно и реалистично ли е постигането на дефинираните показатели спрямо планираните финансови ресурси при изпълнението на програмата?*
- 3) *Адекватен и реалистичен ли е планът за оценка на ОПОС 2014-2020 г. (работен вариант на плана, представен на екипа по предварителна оценка, актуален към м. януари 2014 г.)?*

В подточките по-долу е представен обобщения анализ по всеки от оценъчните въпроси.

### 6.1 Оценка на системата от показатели

- 1) *Адекватни и реалистични ли са предложените показатели спрямо заложените цели на ОПОС 2014-2020 г.?*

При разработването на ОПОС 2014-2020 г. са използвани следните показатели за оценка на напредъка по изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. към постигане на заложените цели:

- *показатели за резултат (result indicators), при които за базова стойност се използват последните налични данни за съответната година (напр. за 2013 г.) и се определя количествена или качествена цел, която да бъде постигната до 2023 г.;*
- *показатели за изпълнение (output indicators), които имат етапна цел (там където е приложимо) и за които се определя кумулативна цел за 2023 г.;*
- *общи показатели (common indicators) в рамката за изпълнение (финансов показател и показател за изпълнение/основна стъпка за изпълнение), при които се дефинира етапна цел за 2018 г. и се очертава крайна цел за 2023 г. Те трябва да съответстват на инвестиционния приоритет и на вида на дейностите, които ще се финансират. Основната задача на *Общите показатели* е да се събере ключова информация на европейско ниво за общото изпълнение на всички програми, като целта е да има прозрачност на действията на отговорните институции, за какво са използвани средствата от фондовете – дали са постигнати първоначално заложените цели.*

Етапните цели са междинни цели, които позволяват оперативен мониторинг и оценка на изпълнението на програмата за постигането на конкретната цел на всеки приоритет. Те изразяват напредъка към постигане на целите, поставени в края на всеки период. Етапните цели, определени за 2018 г. следва да включват финансови показатели, показатели за изпълнение и когато е приложимо, показатели за резултат.

За всяка специфична цел са определени един до два *специфични* показатели за *резултат* (result indicators). Те трябва да отговарят на следните критерии за качество съгласно Насоките на ЕК за мониторинг и оценка – ЕФРР и КФ; концепции и препоръки:

- да са в съответствие с политиките: да са тясно свързани с интервенциите, които ще бъдат финансирани. Те трябва да отразяват резултатите, да показват аргументирано кои елементи могат или не могат да бъдат обхванати от показателя;
- да бъдат нормативни: да са базирани на ясно и общоприето тълкуване (да има съгласие, че промяната в определена посока представлява благоприятен или неблагоприятен резултат);
- да са подробни: надеждни и статистически потвърдими;
- да позволяват навременно събиране на информация: информацията да е налична, когато е необходимо, като имат възможност показателите да бъдат предмет на обсъждане и ревизирани, когато е необходимо и обосновано.

За всеки инвестиционен приоритет е извършено определяне на *Показатели за изпълнение* (output indicators), които могат да са общи и специфични (Common and programme specific output indicators).

В следващата таблица е извършено представяне на отделните показатели, заложи в варианта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г., като са направени коментари по отношение на тяхната адекватност и реалистичност (специфичност, измеримост, постижимост, релевантност и времева определеност).

## Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020

Таблица 9. Показатели за резултат по приоритетни оси

Идентификация	Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
<b>Приоритетна ос 1 "Води"</b>					
Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси	Водни тела с подобро екологично състояние по физико-химични и/или биологични елементи за качество	Брой – 3 през 2013 г. и 35 през 2023 г.	МОСВ	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Подобряване оценката на състоянието на водите	Водни тела с подобрен мониторинг на количественото състояние	Брой - 90 през 2013 г. в сравнение със 140 през 2023 г.	МОСВ	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Подобряване оценката на състоянието на водите	Водни тела с подобрен мониторинг на химичното състояние	Брой - 153 през 2013 г. в сравнение със 173 през 2023 г.	МОСВ	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 2 "Отпадъци"</b>					
Намаляване на количеството депонирани отпадъци	Депонирани битови отпадъци	2 323 000 тона през 2012 г. спрямо 2 160 390 тона през 2023 г.	НСИ	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 3 "НАТУРА 2000 и биоразнообразие"</b>					
Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000	Видове с подобро природозащитно състояние	48,36% от видовете са в благоприятно състояние към 2013 г., като 49,18% от видовете са с подобрени или запазени благоприятни оценки на природозащитното състояние към 2020 г.	Докладване по чл. 17 от Директивата за опазване на природните местообитания и дивата флора и фауна	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от	Видове птици с подобро състояние	82,50% от птиците са в благоприятно състояние към 2013 г., като 83,33% от птиците са с	Докладване по чл. 12 от Директивата за птиците	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Идентификация	Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
мрежата Натура 2000		подобри или запазени благоприятни оценки на природозащитното състояние към 2020 г.			
Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000	Местообитания с подобро природозащитно състояние	5,56% от местообитанията са в благоприятно състояние към 2013 г., като 7,78% от местообитанията са с подобри или запазени благоприятни оценки на природозащитното състояние към 2020 г.	Докладване по чл.17 от Директивата за опазване на природните местообитания и дивата флора и фауна	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 4 “Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища”</b>					
Повишаване защитата на населението от наводнения	Райони със значителен потенциален риск от наводнения	116 броя (съгласно идентифицираните в ПОРН райони със значителен потенциален риск от наводнения) към 2014 г. и 26 броя (извън обхвата на Националната система по 13те основни поречия) към 2023 г.	Бенефициенти, ИСУН	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Повишаване защитата на населението от свлачищни процеси	Население в риск от свлачища	520 000 броя към 2012 г. и 460 000 броя към 2023 г.	Публичен ИСУН, Общини, Геозащитни дружества	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Препоръчително е мерната единица да бъде променена от “Брой” на “Брой жители”, за да отразява точно същността на показателя.
<b>Приоритетна ос 5 “Подобряване качеството на атмосферния въздух”</b>					

Идентификация	Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}/\text{NO}_x$	Намалени количества на емисии на $\text{ФПЧ}_{10}$	т/год. - базовата стойност ще бъде определена въз основа на данни, получени в годината преди стартиране на интервенцията, като за базисна година ще се вземе годината преди стартиране на интервенцията. Целта е намаление спрямо базовата стойност	Данни от изчисления и дисперсионно моделиране на емисиите (в случаите, когато е приложимо)	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	<p>Показателят е специфичен и релевантен, като може да бъде времеви определен. Тъй като към момента на подаване на оперативната програма не е определена базова и очаквана целева стойност, не може да бъде направена оценка дали той е постижим и дали може да бъде измерен.</p> <p>Според Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда (ИАОС, 2014 г.), "Замърсяването с <math>\text{ФПЧ}_{10}</math> продължава да бъде основен проблем за качеството на атмосферния въздух на територията на цялата страна. Все още остава висок процентът на населението, живеещо при нива на замърсяване с <math>\text{ФПЧ}_{10}</math> над допустимите концентрации – 89,55%". Следователно, мерната единица може да се модифицира както следва:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Намален брой на превишенията на средноденонощната норма (СДН) за <math>\text{ФПЧ}_{10}</math>, или</li> <li>• Намален брой на превишенията на средногодишната норма (СГН) на <math>\text{ФПЧ}_{10}</math>, или</li> <li>• Намален дял от населението (в</li> </ul>

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Идентификация	Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
					%), което живее при нива на замърсяване с $\text{ФПЧ}_{10}$ над допустимите концентрации.
Намаляване на замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}/\text{NOx}$	Намалени количества на емисии на $\text{NOx}$	т/год. - базовата стойност ще бъде определена въз основа на данни, получени в годината преди стартиране на интервенцията, като за базисна година ще се вземе годината преди стартиране на интервенцията. Целта е намаление спрямо базовата стойност	Данни от изчисления и дисперсионно моделиране на емисиите (в случаите, когато е приложимо)	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен и релевантен, като може да бъде времеви определен. Тъй като към момента на подаване на оперативната програма не е определена базова и очаквана целева стойност, не може да бъде направена оценка дали той е постижим и дали може да бъде измерен.
<b>Приоритетна ос 6 "Техническа помощ"</b>					
Укрепване на административния капацитет на отговорните структури с цел ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите, свързани с програмирането, управлението, наблюдението, оценката и контрола на ОПОС 2014-2020 г.	Служители на УО с укрепен капацитет	88 бр. към 2013 г. и 123 бр. към 2023 г.	УО, присъствени списъци, доклади	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
	Оценка на Системите за управление и контрол	Категория 2 към 2013 г. и категория 2 през 2023 г.	Доклад от Одитен орган	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Повишаване на осведомеността сред широката общественост	Ниво на обществена осведоменост за ОПОС	40% през 2014 г. и 70% през 2023 г.	Проучване	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Идентификация	Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
за програмата и за приноса на ЕСИФ и осигуряване на прозрачност и информация от практическо значение за всички идентифицирани целеви групи					
Укрепване капацитета на бенефициентите на ОПОС за успешно реализиране на проекти по програмата	Служители на бенефициентите с повишена компетентност	230 бр. през 2013 г. и 410 бр. през 2023 г.	УО, Годишни доклади, списъци с участници	Трикратно – през 2019 г., 2021 г. и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.

Източник: ОПОС 2014-2020 г., ноември 2014 г.

Таблица 70. Показатели за изпълнение по приоритетни оси

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
<b>Приоритетна ос 1 "Води"</b>				
Допълнителен брой жители с достъп до подобро пречистване на отпадъчни води	1 130 000 е.ж. към 2023 г.	МОСВ; бенефициент; формуляри за кандидатстване; доклади за напредъка по одобрените проекти	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Допълнителен брой жители, с достъп до подобро водоснабдяване	220 000 жители към 2023 г.	МОСВ; бенефициент; формуляри за кандидатстване; доклади за напредъка по одобрените проекти	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Изградени/рехабилитирани/реконструирани ПСОВ	16 бр. към 2023 г.	МОСВ; бенефициент; доклади за напредъка	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Нови/Актуализирани аналитични/програмни/стратегически документи	18 бр. към 2023 г.	МОСВ, Публичен ИСУН, доклади за напредък	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Към източниците на данните може да се добави порталът за обществени консултации към МС: <a href="http://www.strategy.bg">www.strategy.bg</a> .
<b>Приоритетна ос 2 "Отпадъци"</b>				
Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци	105 000 тона/година към 2023 г.	МОСВ; бенефициент; формуляри за кандидатстване; доклади за напредъка по одобрените проекти	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци	130 000 тона/година към 2023 г.	МОСВ/УО	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Източниците на данните може да бъдат разширени с външни източници на информация.



**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
<b>Приоритетна ос 3 "НАТУРА 2000 и биоразнообразие"</b>				
Площ на местообитанията, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост	1 565 668 ха към 2023 г.	Доклади за напредък, аналитични доклади и оценки от: УО на ОПОС, НСЗП, бенефициенти, ИАОС, РИОСВ	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Площ на местообитания на видове, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост	2 878 749 ха към 2023 г.	Доклади за напредък, аналитични доклади и оценки от: УО на ОПОС, НСЗП, бенефициенти, ИАОС, РИОСВ	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Инвентаризирани защитени зони, включващи в границите си акваторията на Черно море	17 бр. към 2023 г.	Доклади за напредък по проект	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Проведени национални информационни кампании	3 бр. към 2023 г.	Доклади за напредък по проект	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Площ от територията на мрежата Natura 2000 с изградена управленска структура	4 104 320 ха към 2023 г.	Доклади за напредък по проект	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 4 "Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища"</b>				
Брой жители, които се ползват от мерките за защита от наводнения	2 750 000 лица към 2023 г.	НСИ, МОСВ, ИСУН	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Установени центрове за повишаване готовността на населението за адекватна реакция при наводнения	6 бр. към 2023 г.	Доклади за напредък по проектите, Бенефициент, ИСУН	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Укрепени свлачища	80 ха към 2023 г.	Публичен ИСУН, бенефициенти, доклади за напредък	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух"</b>				
Население, обхванато от мерките за	1 300 000 лица (жители) към	Доклади на		Показателят е специфичен, измерим,

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
намаляване на нивата на $\text{FPCH}_{10}$ и азотни оксиди	2023 г.	бенефициентите, ИСУН	Годишно	постижим, релевантен и времеви определен.
Демонстрационни/пилотни проекти, насочени към намаляване нивата на $\text{FPCH}_{10}$ и $\text{NOx}$	2 бр. към 2023 г.	Доклади на бенефициентите, Доклади за напредък по програмата	Годишно	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 6 "Техническа помощ"</b>				
Обучения за служители на УО	24 бр. към 2023 г.	УО на ОПОС	Еднократно – 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Заети лица (на пълно работно време), чиито заплати се съфинансират по ТП	123 бр. към 2023 г.	МОСВ	Еднократно – 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Извършени оценки по програмата	5 бр. към 2023 г.	УО на ОПОС, Доклади за напредък по програмата	Еднократно – 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Обучения за служители на бенефициентите	40 бр. към 2023 г.	УО	Еднократно – 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Брой информационни кампании	7 бр. към 2023 г.	УО, годишни доклади, списъци с участници	Еднократно – 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Препоръчително е от наименованието на показателя да отпадне думата "Брой", т.к. това представлява мерна единица, напр. да се преформулира на "Проведени информационни кампании" (с мерна единица "Брой"). В допълнение, източникът на данните "Списъци с участници" не е релевантен, т.к. информационните кампании може да бъдат реализирани по различни

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
				канали, вкл. по медиите, което не предполага попълване на списъци с участници. Препоръчително е да отпадне.

Таблица 81. Показатели, включени в рамката за изпълнение по приоритетни оси

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
<b>Приоритетна ос 1 "Води"</b>				
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган	169 764 705,88 евро през 2018 г. и 1 216 023 391,76 евро през 2023 г.	Сертифициращ орган	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, релевантен и времеви определен. Както е посочено в обяснението към показателя, постигането на етапната цел е свързано с "възможността за интервенции по 2 големи ВиК проекта и очакваната реализация на мерки, свързани с мониторинг на води до 2018 г." Крайната цел е определена на база очаквана абсорбция на средствата по приоритетната ос.
Допълнителен брой жители с достъп до подобро пречистване на отпадъчни води	100 000 е.ж. (2018 г.) и 1 130 000 е.ж. (2023 г.)	МОСВ, проектни предложения	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен, като е идентичен с показателя за изпълнение, като е въведена етапна цел за 2018 г.
Допълнителен брой жители с достъп до подобро водоснабдяване	89 000 жители (2018 г.) и 220 000 жители (2023 г.)	МОСВ, проектни предложения	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен, като е идентичен с показателя за изпълнение, като е въведена етапна цел за 2018 г.
Нови/Актуализирани аналитични/програмни/стратегически документи	10 през 2018 г. и 18 през 2023 г.	МОСВ, Публичен ИСУН, доклади за напредък	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен, като е идентичен с показателя за изпълнение, като е въведена етапна цел за 2018 г. Към източниците на данните може да се добави порталът за обществени консултации към МС: <a href="http://www.strategy.bg">www.strategy.bg</a> .
<b>Приоритетна ос 2 "Отпадъци"</b>				
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган	18 035 705,88 евро през 2018 г. и 268 079 420,00	Сертифициращ орган	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, релевантен и времеви определен.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
	през 2023 г.			
Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъци	20 000 тона/година (2018 г.) и 105 000 тона/година (2023 г.)	Доклади от бенефициентите, ИСУН	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Допълнителен капацитет за оползотворяване на битови отпадъци	0 тона/година (2018 г.)  130 000 тона/година през 2023 г.	МОСВ/УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Индикаторът е свързан с реализацията на третата фаза на проекта за отпадъците на Столична община, като планираният капацитет на инсталацията е да генерира енергия от повече от 100 000 тона RDF/година.
Одобрени големи проекти от ЕК	1 брой (2018 г.) и 1 брой (2023 г.)	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е измерим и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 3 “НАТУРА 2000 и биоразнообразие”</b>				
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган	7 097 300 евро през 2018 г. и 101 390 000 през 2023 г.	Сертифициращ орган	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Площ на местообитанията, подкрепени с цел постигане на по-добра степен на съхраненост	282 135ха (2018 г.) и 1 565 668 ха (2023 г.)	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Проведени национални информационни кампании	1 бр. (2018 г.) и 3 бр. (2023 г.)	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 4 “Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища”</b>				
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган (КФ)	3 000 000 евро през 2018 г. и 58 823 529,41 през 2023 г.	Сертифициращ орган	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, релевантен и времеви определен.
Брой жители, които се ползват от мерките за защита от наводнения	1 300 000 лица през 2018 г. и 2 750 000 лица	МОСВ	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Показател	Мерна единица и стойност	Източник на данните	Честота на отчитане	Коментар
	през 2023 г.			определен.
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган (ЕФРР)	1 500 000 евро през 2018 г. и 19 704 792,94 евро през 2023 г.	Сертифициращ орган	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Укрепени свлачища	2 ха през 2018 г. и 80 ха през 2023 г.	Обществен модул на ИСУН, Бенефициенти, Доклади за напредък	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
<b>Приоритетна ос 5 "Подобряване качеството на атмосферния въздух"</b>				
Общ размер на сертифицираните разходи от Сертифициращия орган	4 117 647,06 евро през 2018 г. и 58 823 529,41 евро през 2023 г.	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен. Препоръчително е като източник на данните да бъде посочен Сертифициращият орган.
Демонстрационни/пилотни проекти, насочени към намаляване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}$ и $\text{NO}_x$	0 бр. през 2018 г. и 2 бр. през 2023 г.	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е специфичен, измерим, постижим, релевантен и времеви определен.
Подадени демонстрационни/пилотни проекти, насочени към намаляване нивата на $\text{ФПЧ}_{10}$ и $\text{NO}_x$	1 бр. през 2018 г. и 2 бр. през 2023 г.	УО	Двукратно – през 2018 и 2023 г.	Показателят е измерим, постижим и времеви определен.

Източник: ОПОС 2014-2020 г., ноември 2014 г.

*2) Адекватно и реалистично ли е постигането на дефинираните показатели спрямо планираните финансови ресурси при изпълнението на програмата?*

При определянето на финансовите показатели следва да се има предвид опитът от програмния период 2007-2013 г., който показва, че по някои от процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (особено по Приоритетна ос 1 "Води") се наблюдава съществено забавяне както при одобряването на проектите на бенефициентите, така и при тяхното изпълнение в последствие – поради продължителните процедури по ЗОП, последващите обжалвания на тези процедури, осигуряването на необходимия ресурс за изпълнение на проектите от страна на бенефициентите и др.

При определянето на показателите в ОПОС 2014-2020 г. следва да се има предвид забавянето от програмен период 2007-2013 г. и да се изготви прогноза за усвояването на планираните за разпределение финансови ресурси, така че постигането на показателите (особено за етапната цел към 2018 г.) да бъде реалистично, но и да не бъде подценено, за да се избегне рискът от загуба на средства към края на изпълнението на програмата.

## 6.2 Оценка на плана за оценка на програмата

3) Адекватен и реалистичен ли е планът за оценка на ОПОС 2014-2020 г. (работен вариант на плана, представен на екипа по предварителна оценка, версия към м. януари 2014 г.)?

Проектът на план за оценка (версия към месец януари 2014 г., представена на екипа по предварителна оценка) съдържа основните елементи на механизмите и процедурите за мониторинг на ОПОС 2014-2020 г. - описание на органите и структурите, отговорни за мониторинга и оценката на програмата, план и описание на различните видове оценки, както и детайлно разписан процес за извършване на оценка, включващ административните стъпки по избор на изпълнител, определяне на обхвата на оценката (според типа и фазата на оценяване), мерки за оповестяване и план за изпълнение на препоръките от оценката.

Като цяло отбелязваме, че така представеният план за оценка отговаря на изискването на чл. 114 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и на Раздел 3.5 от специално разработеното от ЕК „Насоки за мониторинг и оценка – ЕФРР и КФ – концепции и препоръки<sup>19</sup>“ към март 2014 г. Спазена е препоръката от Насоките планът за оценка да бъде разработен паралелно с разработването на оперативната програма, въпреки че срокът за съгласуване и предаване на плана според чл.114 на Регламента е най-късно 1 година след приемането на програмата. Също така, всяка от предложените оценки съдържа индикативен бюджет, както и преценка, че оценката следва да бъде извършена от външен изпълнител.

Недостатък на представения план е липсата на информация относно работната натовареност и човешките ресурси, които трябва да бъдат ангажирани от ГД ОПОС (бивша дирекция КПОС), както и нуждата от специфични ресурси и обучения на служителите, извършващи оценки на програмата, независимо от факта, че за някои от оценките е предвидено да бъдат избрани външни изпълнители. Също така, като обща препоръка планът трябва да бъде актуализиран спрямо новата организационна структура на ГД ОПОС, както и да се актуализира според последния вариант на самата програма. Допълнителни забележки и препоръки по отделните елементи на Плана, спрямо изискванията на Ръководството на ЕК, са описани в Таблица 9 по-долу:

Таблица 92. Забележки по елементите на Плана за оценка:

Елемент от Плана за оценка	Съответствие	Забележка
Индикативен списък с планираните оценки	Индикативен списък е наличен в Плана (т. VIII от Плана).	Няма забележки.
Методи, които са използвани при отделните оценки и изисквания за данни	Индикативен списък е наличен в Плана (т. VIII от Плана)	Формулировката по отношение на изискванията за данните може да се уточни (напр. „получени от мониторинга“ могат да се уточнят допълнително – напр. „данни за изпълнение на проектите“ или друга

<sup>19</sup> Наличен на адрес: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/wd\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf)



Елемент от Плана за оценка	Съответствие	Забележка
		подходяща формулировка).
Начини за подsigуряване/събиране на необходимите данни	Осигуряването на данните е разписано като отговорност на ГД ОПОС (бивша Дирекция КПОС) в т. III от Плана.	Няма забележки.
Стратегия за използване и оповестяване на оценките	Описана в т. IX.4 от Плана "Разпространение на информация от проведени оценки"	В допълнение към списъка с канали за оповестяване, може да бъде допълнена общата стратегия на ГД ОПОС по отношение на оповестяването – какви данни ще бъдат оповестявани и на кого (напр. към Комитет за наблюдение на програмата, междуведомствени звена или широката публика) и в какъв етап от оценките.
Ангажирани човешки ресурси	Ангажиментът на външен изпълнител е описан в таблицата за отделните оценки (т. VIII от Плана)	Може да се добави индикативна преценка за очаквания времеви ангажимент и натовареност и човешкия ресурс, който трябва да бъде ангажиран от органите, и най-вече ГД ОПОС (бивша Дирекция КПОС).
Индикативен бюджет на изпълнението на плана	Индикативният бюджет за отделните оценки е описан в таблицата за отделните оценки (т. VIII от Плана)	Няма забележки.
План за обучение на човешките ресурси (незадължителен елемент)	Не е наличен	Може да се разработи като отделен документ, или като приложение към Плана.

## 7 Оценка на капацитета на органите за управление на ОПОС 2014-2020 г.

В избрания модел на управление на ОПОС 2007-2013 г., звената, отговорни за управлението и изпълнението на Оперативната програма са Управляващ орган (УО) и Междинно звено (МЗв). В следствие на извършени анализи през периода 2007-2013 г., с цел осигуряване на по-ефективно изпълнение на програмен период 2014-2020 г. и намаляване на административната тежест, във втората версия на ОПОС 2014-2020 г. (към 22.08.2013 г.), се предлага реструктуриране и съответно сливане на двете звена УО и МЗв. Към м. април 2014 г. това реструктуриране е налице, като функциите на УО на ОПОС за програмни периоди 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г. се изпълняват от Главна дирекция "Оперативна програма "Околна среда" в съответствие с изменението и допълнението на Устройствения правилник на МОСВ, в сила от 25.03.2014 г. Отговорностите и функциите на УО на ОПОС са определени в процедурен наръчник, като част от системите за управление и контрол на Програмата.

По-долу са описани целите на оценката на капацитета и нуждите на УО, както и основните подходи и инструменти, които ще бъдат използвани за оценката. За да бъде направена оценка на капацитета на УО следва да се отговори на следните оценъчни въпроси:

- 1) *На необходимо ниво ли е количеството и качеството<sup>20</sup> на човешките ресурси?*
- 2) *Какво е нивото на уменията за управление и изпълнение на оперативната програма?*
- 3) *Каква е степента на мотивация да се работи за успешното и ефективно реализиране на Програмата?*
- 4) *Какво е състоянието на наличната материално-техническата база?*
- 5) *Какви са пропуските в капацитета по отношение на управлението на Програмата?*

В Таблица са представени параметрите на оценката по етапи и конкретни цели:

Таблица 10. Параметри на оценката

Етап	Цели
Оценка на капацитета	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Да се оцени количеството и качеството на човешкия ресурс от гледна точка на ефективното управление и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Достатъчен брой и квалификация на служителите, които се занимават с ОПОС 2014-2020 г.</li> <li>○ Опит при управлението на Програмата, в това число:                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Опит в разработването на Програмата (програмните документи);</li> <li>✓ Опит в процедурите за набиране на проектни предложения;</li> <li>✓ Опит в оценяването на проектните предложение и извършването на оценки на Програмата;</li> <li>✓ Опит в оценката на капацитета на бенефициентите по Програмата;</li> <li>✓ Опит в участието и организирането на обучения на бенефициенти по Програмата;</li> <li>✓ Опит във финансовото управление и контрол на изпълнението;</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

<sup>20</sup> специфични компетенции (знания, умения, опит)

Етап	Цели
	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Опит в извършването на плащания по ОПОС 2014-2020 г. към бенефициентите ;</li> <li>✓ Опит в осъществяването на текущ и последващ контрол на процедури по ЗОП;</li> <li>✓ Опит при набирането и анализирането на информация за напредъка по изпълнението на Програмата и докладването към ЕК;</li> <li>■ Да се оцени административния капацитет – наличие и прилагане на вътрешни правила и процедури, които допринасят за успешно управление и изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.;</li> <li>■ Да се даде оценка на материалното осигуряване за изпълнението на управленските дейности по ОПОС 2014-2020 г.– сгради и инфраструктура, машини и съоръжения, софтуер, логистика;</li> <li>■ Да се опишат препоръчителни мерки за повишаване на капацитета.</li> </ul>
Оценка на нуждите	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Да се извърши анализ на нуждите на УО и приносът на капацитета за ефективното управление на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“.</li> </ul>
Анализ на пропуските	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Да се структурират идентифицираните проблемни зони, на база на конкретни липси и нужди, с особено внимание върху специфичния опит, свързан с управленските и контролни дейности по Програмата;</li> <li>■ На базата на резултатите от направените интервенции, да се изготвят конкретни и практически препоръки, които да се вземат предвид като превантивни мерки за компенсиране на пропуските, ограничаване и управление на рисковете в рамките на реализацията и управлението на ОПОС 2014-2020 г.</li> </ul>

В широк смисъл, терминът капацитет може да бъде дефиниран като способност за изпълнение на задачи и постигане на резултати, определяне и решаване на проблеми, както и способност за информиран избор. Това определение е близко до предложеното в проекта за Добра практика на Организация за икономическо сътрудничество и развитие ("капацитетът е способността на хората, организациите и обществото като цяло да управляват делата си успешно").

За целите на предварителната оценка разглеждаме капацитета на УО да упражнява функции по управлението и контрола на ОП „Околна среда 2014-2020 г.“, тъй като това е от ключово значение за ефективното изпълнение на дейностите по програмата, както и за потенциала за усвояване на средствата. По конкретно ще бъде оценен капацитетът за подготовка, управление, изпълнение, мониторинг, оценка и контрол на оперативната програма.

Количествените проучвания и другите традиционни методи за събиране на данни, са част от оценката на капацитета (виж Фигура 10). Тук се включват анализ на числеността на човешките ресурси и тяхната натовареност.

Качествените методи, от своя страна, имат за цел да оценят нивото на компетенции за изпълнение на функциите по управление на програмата и в резултат да се идентифицират необходимите области за повишаване на знанията.

При избора на инструменти е направена оценка на силните и слабите страни на ГД ОПОС. Оценката на качеството и количеството на човешките ресурси е направена въз основа на информацията от справка за човешките ресурси, вкл. информацията от онлайн самооценка и срещи с представители на ГД ОПОС.

Оценката на материално-техническата база е направена въз основа на информацията, събрана чрез онлайн самооценка, вкл. информацията от проведени срещи.

Оценката на компетенциите, т.е. оценка на нивото на знания, умения и мотивация , свързани с работа по оперативната програма, е изготвена въз основа на информацията, събрана чрез въпросник за оценка и самооценка на ръководителите на отдели и въпросник за самооценка на служителите на дирекцията. Поради естеството на въпросите, получената информация е ограничена до предоставените опции за отговор и за допълнително изследване на някои от сферите, които се отличиха като спорни и интересни, бяха проведени допълнителни срещи със служители на УО.

Фигура 10. Методология за оценка на капацитета



Освен експертния анализ на наличната информация, изпълнителят използва различни инструменти за събиране на информация:

#### ■ Въпросник за изследване на нагласите, отношението и капацитета на УО

Въпросникът е изготвен в два варианта: за служители на ГД ОПОС (Приложение 7) и за ръководителите на отделите в ГД ОПОС (Приложение 7). Начинът на разпространение е по електронен път.

Към служителите са зададени 21 въпроса, които изследват следните теми:

- Ефективността на работата в дирекцията
- Оценка на материалната база, с която разполагат
- Самооценка на компетенциите и опита на служителите

**Въпросник за изследване на нагласите, отношението и капацитета на УО**

Уважаем колего,

Този въпросник съдържа въпроси за оценката на капацитета и отношението на управленския орган на ОПОС (Приложение 7) и за ръководителите на отделите в ГД ОПОС (Приложение 7). Въпросите са предназначени да предоставят информация за капацитета на УО, която ще се използва за изготвяне на доклад за изпълнението на ОПОС 2014-2020 г.

Въпросите са разделени на две групи:

- 1. Въпроси за капацитета на УО
- 2. Въпроси за отношението на УО

Въпросите са разделени на две групи:

1. Как оценявате броя на проектите, одобрени в дирекцията на ОПОС 2014-2020 г.?
2. Как оценявате ефективността на комуникацията с колегите Ви от другите отдели на ОПОС 2014-2020 г.?

Наличност на одобреният брой на проектите за най-малко:

- 1) Твърде много, не отговаря на реално използваните задължения
- 2) Средно много, не отговаря на реално използваните задължения
- 3) Средно, позволява нормално им изпълнение
- 4) Малко, като реално използваните задължения са повече
- 5) Малко, не отговаря на реално използваните задължения
- 6) Не мога да преценя
- 7) Друго: \_\_\_\_\_

Наличност на одобрения брой на проектите за най-малко:

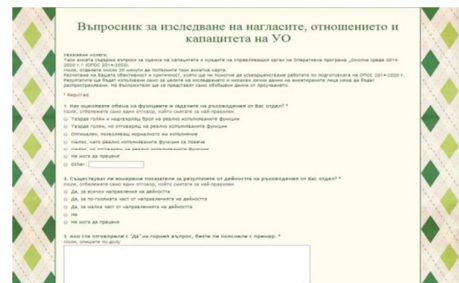
- 1) Твърде много, не отговаря на реално използваните задължения
- 2) Средно много, не отговаря на реално използваните задължения
- 3) Средно, позволява нормално им изпълнение
- 4) Малко, като реално използваните задължения са повече
- 5) Малко, не отговаря на реално използваните задължения
- 6) Не мога да преценя
- 7) Друго: \_\_\_\_\_

Фигура 11. Въпросник за изследване на нагласите- служители

Както и други теми от важност за анализа.

Към ръководителите са зададени 40 въпроса, в които освен вече споменатите теми се включват още:

- Оценка на компетенциите и брой на служителите в дирекцията
- Оценка на ефективността на процедурите
- Оценка на условията на труд в дирекцията
- Оценка на качеството на взаимодействията с бенефициентите по програмата и други.



Фигура 12. Въпросник за изследване на нагласите- ръководители

Въпросникът е попълнен от 70 служители на ГД ОПОС и от 5 ръководители на отдели, от общо 7. Това на практика означава, че постигнатото ниво на предоставените отговори е около 70% от служителите и над 70% от ръководителите, което дава основание изводите да бъдат валидни за дейността на Управляващия орган.

- **Индивидуални интервюта - полуструктурирани с различни представители на различните отдели на УО**

Проведени са интервюта, които изследват следните теми:

- Ситуация в отделите след организационната промяна, по отношение на яснота на задачите и увереност за справяне със задачите
- Мотивация за работа
- **Динамика на човешките ресурси (ЧР анализ)**

Анализът на динамиката на човешките ресурси включва преглед и анализ на документи, сред които:

- „Справка за броя на новоназначените и напусналите служители в дирекции КПОС, ФЕКОС и ГД ОПОС през периода 2011-2014 г.“;
- „Справка за броя служители в дирекции КПОС, ФЕКОС и ГД ОПОС по щатно разписание и реално заети бройки през периода 2011-2014 г.“;
- „Справка за образованието на служителите от ГД ОПОС и дата на постъпване в МОСВ“.

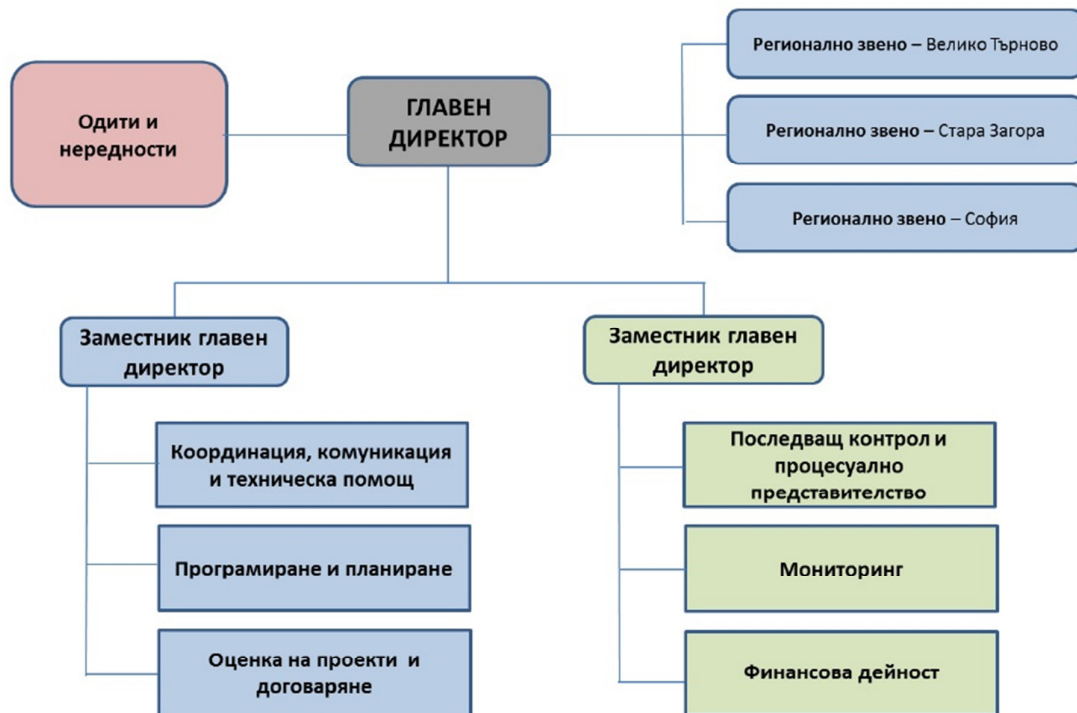
Предоставените от Възложителя данни относно човешките ресурси се отнасят за периода до 23.03.2014 г., което с оглед на реструктурирането на УО, създава предпоставки за пропуски в текущия анализ спрямо най-актуалната ситуация в УО.

По-долу е описана структурата на УО към м. ноември 2014 г. На този етап липсва анализ на взаимовръзките между отделите. Текущото разпределение на задължения и отговорности между отделите не показва дублиране на дейности между различните отдели. Дейностите, по които различните отдели могат да си оказват съдействие, са ясно описани във

функционалните характеристики на ГД ОПОС<sup>21</sup>, което е добра предпоставка за ефективно взаимодействие в УО.

Отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“ се отличава като звено с разнообразни и многобройни задължения и това може да се окаже предпоставка за по-високо натоварване в отдела.

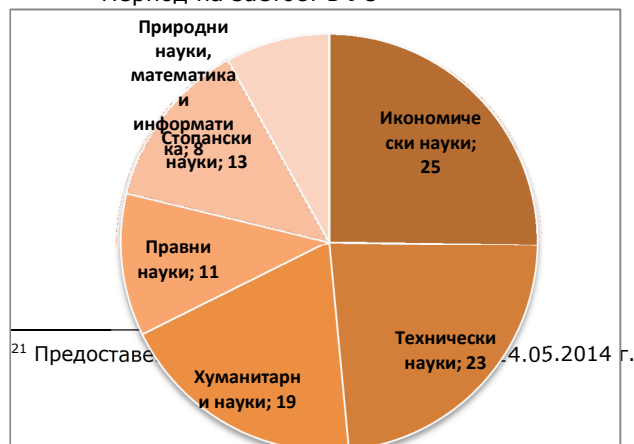
Фигура 13. Структура на Главна дирекция "Оперативна програма Околна среда"



## 7.1 Анализ на количеството и качеството на човешките ресурси

След извършеното сливане на Управляващия орган и Междинното звено и реструктурирането на УО, в ГД ОПОС са заети 101 души (данни от „Справка за образованието на служителите от ГД ОПОС и дата на постъпване в МОСВ към 23.03.2014 г.“). При оценката на служителите са взети предвид:

- Брой наети служители в УО
- Образователно направление
- Образователна степен
- Период на заетост в УО



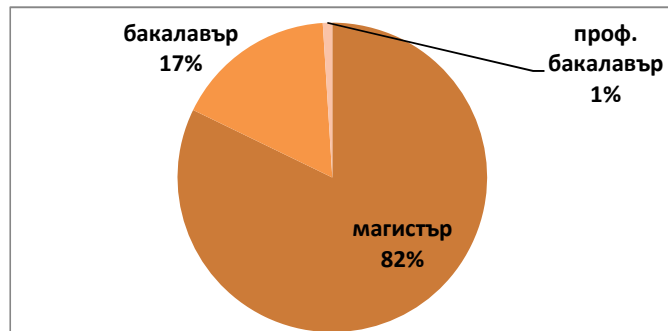
На Фигура 14 е показано разпределението на служителите по сфера на образование. То е относително балансирано между специалистите с икономическо и техническо образование.

<sup>21</sup> Предоставено от МОСВ на 4.05.2014 г.

Фигура 14. Образование на служителите в УО

Това е подходяща комбинация от специалисти с различно образование за задачите, които е необходимо да извършват експертите в УО на ОПОС.

Анализът на образователната степен на заетите в УО показва, че 100% от тях са с висше образование. 82% са с образователна степен магистър, 17%- бакалавър и 1%- професионален бакалавър (Фигура 15).



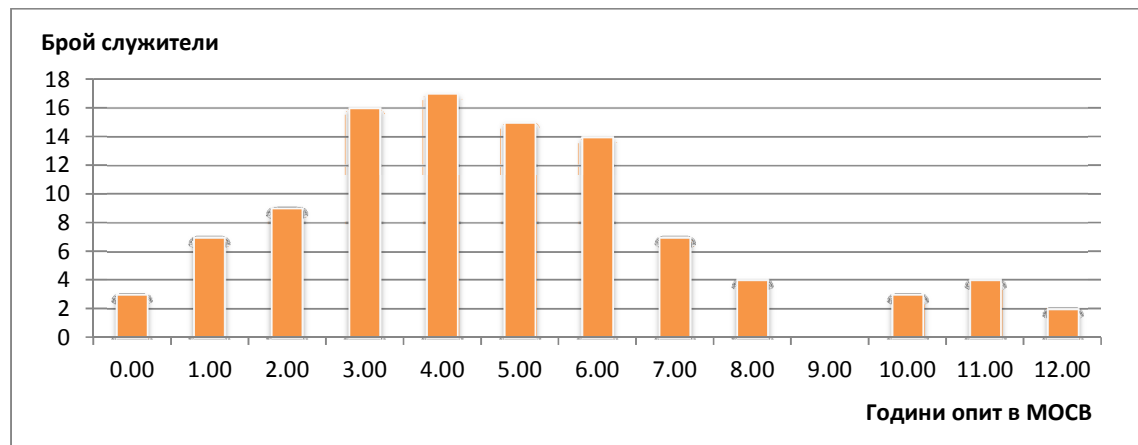
Тези данни показват, че екипът на Управляващия орган е високообразован състав от специалисти с разнообразни умения и компетенции, което е добра предпоставка за успешно изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.

Фигура 15. Образователна степен

Допълнително потвърждение за добрата подготовка на експертите

от УО е опитът, който те притежават в управлението и изпълнението на програмата. На Фигура 156 е представено разпределение на опита на служителите в УО по години. Забелязва се, че преобладаващата част от служителите на ГД ОПОС работят в Министерство на околната среда и водите между 3 и 6 години.

Фигура 16. Години заетост в МОСВ



На този етап, според прегледа на състоянието на човешките ресурси в УО може да се направи изводът, че има сериозни предпоставки за ефективна и успешна работа на дирекцията. Необходимо е, разбира се, да се полагат редовни и целенасочени усилия за подобряване на условията на работа, изясняване на задачите и ангажиментите на новосъздадената дирекция, за да се осигури подходяща работна среда на служителите.

Според самооценката на 59% от самите служители, компетентностите им са на нивото на изискванията към тях. 31% оценяват компетентностите си като по-високи от изискванията, докато друг 1% от тях смятат, че всъщност не успяват да удовлетворят изискванията към тях. Подобен резултат показва, че мнозинството от служителите се чувстват достатъчно квалифицирани за заеманите от тях позиции. Следва да се има предвид фактът, че около 1/3 от служителите оценяват компетентностите си на по-високо ниво, отколкото са изискванията

към тях, което вероятно ще провокира тяхното неудовлетворение на работното място, или ще доведе до липса на заинтересованост и ангажираност. От друга страна това означава, че има пространство за повишаване на изискванията към служителите и съответното повишаване на качеството на работата им.

Един от очакваните резултати от сливането на дирекция „КПОС“ и дирекция „ФЕСОС“ е промяна в натовареността и промяна в броя на отговорностите на служителите. 32% оценяват работното си натоварване като голямо, принуждаващо ги да работят и след края на работното време. Други 27% биха определили работното си време като високо натоварено, а 34% от служителите намират работната си натовареност за нормална. На Фигура 17 е показана графика на отговорите на служителите от различните отдели относно натовареността им.

Фигура 17. „Как оценявате работното си натоварване?“ - разпределение по отдели



От графиката като отдели с висока натовареност (според преценката на самите служители) се отличават отдел „Програмиране и планиране“ и отдел „Последващ контрол и процесуално представителство“. Първоначалните прогнози за по-висока натовареност на отдел „Координация, комуникация и техническа помощ“ към момента се потвърждават, но с далеч по-ниска степен на тревожност. Най-ниска натовареност посочват служителите в отдел „Финансова дейност“, което говори за добро разпределение на отговорностите и задълженията в отдела. Друго възможно обяснение за сравнително по-ниската заетост на отдел „Финансова дейност“ е по-малкият брой задачи, поради спрените средства по ОП „Околна среда 2007-2013 г.“ и че в края на миналата година в работата на отдела се е наблюдавало изключително сериозно натоварване, което в момента до голяма степен е нормализирано. Интересен е фактът, че все още има служители, които оценят работното си време като незапълнено. Това вероятно се дължи на две причини. От една страна УО е в процес на реорганизация и е нормално работните процеси да продължават да се оптимизират, което рефлектира в това, че определени хора са по-натоварени, а други не са. Също така, този дисбаланс може да се дължи на липсата на достатъчно управленски умения. Не бива да се пропуска фактът, че програмата има цикличност, а именно че в края на програмния период



и началото на нов такъв естествено има дейности, които са по-интензивни, и такива които намалят интензитета си. Това също е причина за различното работно натоварване на експертите в ГД ОПОС. Така или иначе, за балансиране на натовареността са необходими две условия. От една страна, ръководителите да осигурят ефективното разпределяне на задачите в екипите си. От друга страна, навременна и ефикасна координация и комуникация между самите ръководители за пренасочване на работните ангажменти, така че допълнително натоварените отдели да бъдат подпомогнати при спазване на принципа за разделение на функциите. Не на последно място е важна организационната култура сред самите експерти и нивото им на подкрепа помежду им. Всички тези фактори, в среда след скорошно реструктуриране, смяна на ръководители, в някои случаи липсата на такива, смяна на процедурен наръчник, както и период на приключване на един програмен период и подготовката на следващ такъв, са изключително уязвими и е необходимо специално внимание, време и ръководни усилия, за да бъдат на необходимото ниво.

Наблюдава се и известен дисбаланс при разпределението на отговорностите. 44% от попълнителите въпросника споделят, че се налага да извършват дейности извън длъжностната им характеристика. Същевременно, 23% отбелязват, че в длъжностните си характеристики разпознават задължения, които реално не изпълняват. Мнозинството от респондентите (61%) обаче смятат, че в длъжностните си характеристики имат оптимален или изпълним брой задължения. Вероятно тези резултати се дължат и на фактът, че към момента на извършване на оценката служителите все още не са запознати с новия процедурен наръчник на УО.

Към ръководителите на отделите са зададени и допълнителни въпроси за оценка на числеността на служителите, за да се определи дали са покрити нуждите за ефективно управление на програмата. По-голямата част от респондентите са посочили, че се затрудняват да дадат оценка, което е очаквано, имайки предвид наскоро настъпилите промени в организационната структура. Макар и с малка разлика в отговорите, се очертават две дейности, които ръководителите считат за подкрепени с достатъчно човешки ресурс-разработване на документация, процедури и наръчници и работа с бенефициентите.

## **7.2 Анализ на наличното ноу-хау**

Съществена част от анализа на капацитета на УО е анализът на опита на служителите в управлението на програмата. Анализът е извършен посредством онлайн въпросник, включващ въпроси за оценка и самооценка на капацитета на служителите. Въпросите обхващат следните аспекти:

- опит в разработването на програмата (програмните документи);
- опит в процедурите за набиране на проектни предложения;
- опит в оценяването на проектните предложения и извършването на оценки на програмата;
- опит в оценката на капацитета на бенефициентите по програмата;
- опит в участието и организирането на обучения на бенефициенти по програмата;
- опит във финансовото управление и контрол на изпълнението;
- опит в извършването на плащания по ОПОС 2014-2020 г. към бенефициентите;
- опит в осъществяването на текущ и последващ контрол на процедури по ЗОП;

- опит при набирането и анализирането на информация за напредъка по изпълнението на програмата и докладването към ЕК.

Оценката на опита в управлението на програмата заема едно от най-важните места в анализа на капацитета на УО. За целта, опитът и експертните знания и умения на служителите бяха оценени както от ръководителите, така и от самите тях.

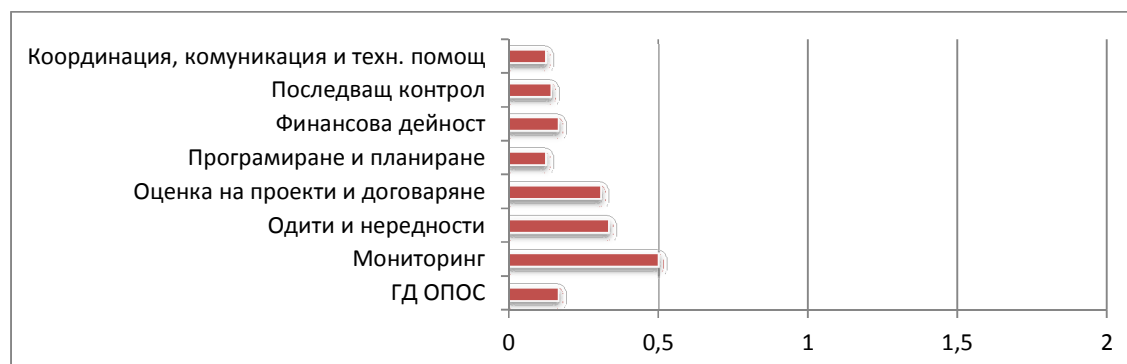
### Резултатите според служителите

На въпроса да опишат опита си в разработването на програми, почти половината (47%) от служителите попълнили въпросника признават, че нямат никакъв опит в разработването на програмата. 20% от служителите в УО посочват, че имат опит в разработването на ОПОС 2007-2013 г., 21% от служителите в УО са участвали в разработването на ОПОС 2014-2020 г., а 13% отбелязват опит в изпълнението на програма ИСПА. Позитивен е фактът, че има служители, които са участвали както в разработването и изпълнението на ОПОС 2007-2013 г., така и в подготовката на ОПОС 2014-2020 г. Важно е да се отбележи, че служителите можеха да изберат няколко опции в разработването на кои програми са участвали, което позволява общият резултат да надвиши 100% при събиране.

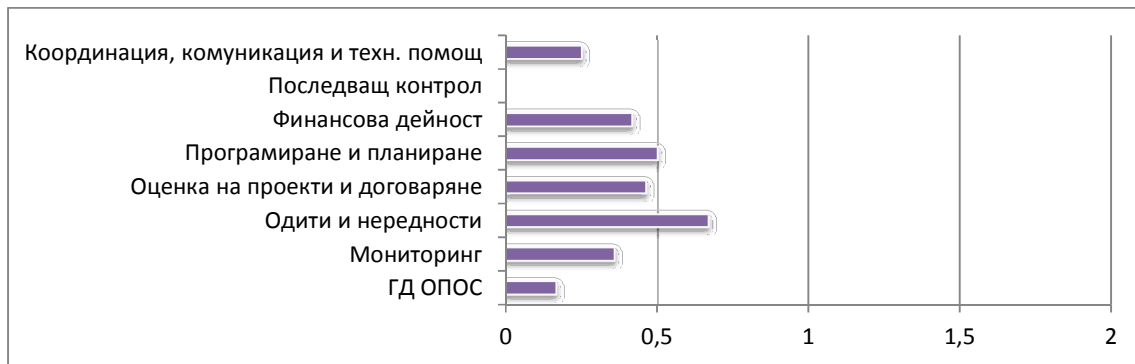
При оценката на конкретни аспекти на управлението на ОПОС 2007-2013 г. самооценката е тревожна, имайки в предвид отговорите на попълнените анкетата. На Фигура 18, Фигура 19, Фигура 20, Фигура 21 са представени резултатите от самооценката на служителите относно опита им в различни дейности по управлението на програмата. Резултатите са разпределени според отделите на респондентите и са средните стойности за всяка от дейностите. Възможностите за отговор предоставени на респондентите са 3: „Никакъв опит“= 0, „Среден опит“=1 и „Голям опит“=2.

Забелязва се, че средните резултати за всеки от отделите са много ниски и преобладаващият отговор за всяка от дейностите е „Никакъв опит“. С по-висок резултат се отличава единствено отдел „Мониторинг“ със среден към голям опит в мониторинга на програмата.

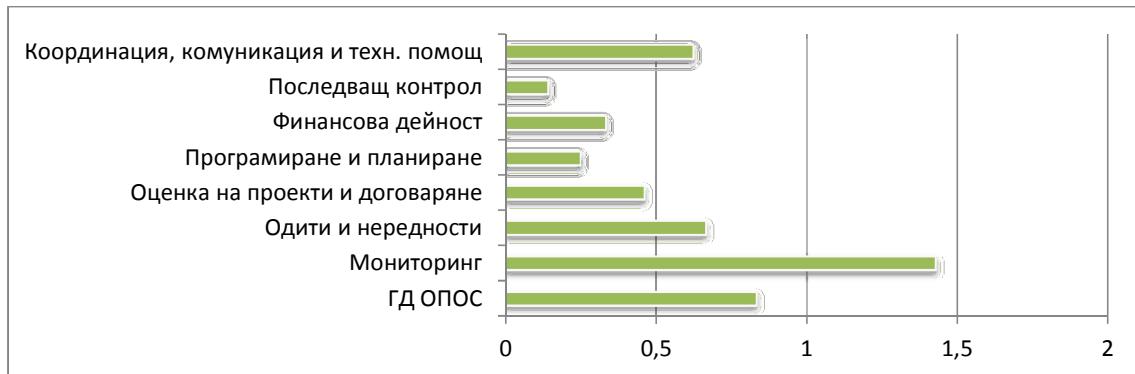
*Фигура 18. Какъв опит имате в извършването на оценка на риска и определянето на мерки за предотвратяването и намаляването му?*



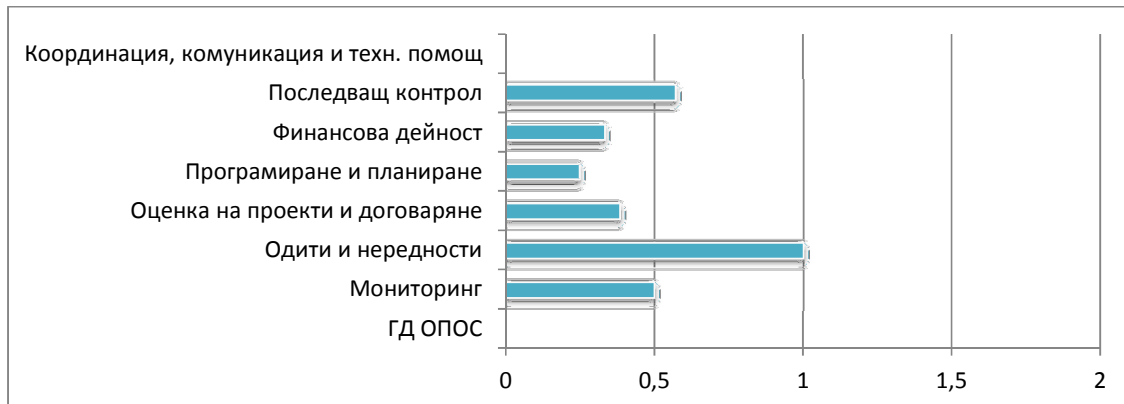
Фигура 19. Какъв опит имате във финансовото планиране на ОПОС?



Фигура 20. Какъв опит имате в мониторинга на изпълнението на Програмата?



Фигура 21. Какъв опит имате в регистрирането, отчитането, докладването и последващо разрешаване на всички на нередности?



За да се анализират по-добре, резултатите са представени по отдели. От графиките се вижда, че служителите -представители на различните отдели са посочили като своя силна страна специфичните дейности, характерни за работата на отдела им.

Резултатите показват, че като цяло служителите оценяват скромно своя опит в дадените дейности, но ясно се отличава тенденцията за по-сериозен опит в специфичната им дейност. Например отдел „Мониторинг“, в дейност „мониторинг на програмата“, отдел „Одити и нередности“ съответно в одити и нередности.

В отдел „Програмиране и планиране“ резултатите се обясняват, с това, че основната дейност на експертите там е насочена към стратегическо разработване и програмиране на бъдещи интервенции (което липсва като възможност за отговор в зададения въпрос).

В отдел „Оценка на проекти и договаряне“ също следва да се уточни, че най-сериозен опит има в дейността „Подготовка и оценка на проекти“, което отново липсва като възможност за отговор в зададения въпрос.

Фигура 22. Обобщение на резултатите от самооценката на служителите за опита им



### Резултатите според ръководителите

Ръководителите оцениха експертността на служителите в ГД ОПОС в различните сфери на дейност. Според тях, в част от дейностите се забелязва достатъчна експертиза от страна на служителите. Посочените сфери са:

- разработване на документация/процедури/наръчници;
- проверка на съответствие на проектните предложения;
- проверки на място;
- работа с бенефициенти.

За останалите сфери ръководителите се затрудняват да дадат категорична оценка. Подобни сфери са:

- разработване на програмата;
- подбор на проекти;

- мониторинг и докладване;
- архивиране и документация;
- верификация на плащанията.

Ръководителите имаха задачата да оценят и собствения си опит в различните сфери на управлението на програмата. Като основна тенденция при ръководителите се очертават няколко сфери на липса на опит, на които следва да се обърне по-специално внимание:

- регистриране, отчитане, докладване и последващо разрешаване на всички нередности;
- предварителен контрол на обществените поръчки на бенефициентите;
- последващ контрол на обществените поръчки на бенефициентите;
- контрол на счетоводния процес.

Следва да се има предвид, че някои от ръководители към момента ръководят отдели в нова за тях сфера на управление на програмата, което вероятно до голяма степен обяснява резултатите.

От друга страна ръководителите се самооценяват с голям или среден опит в други сфери като:

- верификацията на разходите по ОПОС;
- изготвяне на предложения за реалокация на средства в рамките на ОПОС;
- разработване и установяване на писмени стандарти, указания и процедури за добро финансово управление на програмата;
- финансовото планиране на ОПОС;
- мониторинг на изпълнението на програмата.

Това вероятно означава нисък риск от възникване на грешки в тези сфери, не само в работата на ръководителите, но и в работата на съответните отдели, които ръководят.

Важно е да се добави, че от направените срещи със служителите от Главната дирекция, степента на мотивация за смислен принос към реализиране на целите на програмата е на необходимото ниво. Служителите съзнават отговорната си роля и имат желанието да работят в посока ефективно и ефикасно постигане на резултатите. Същевременно се срещат с различни пречки и трудности, които се опитват да преодоляват по различни начини. Тези предизвикателства са описани в настоящия анализ. Едно от тях е липсата на достатъчно увереност за справяне с работните задачи, което произлиза не от съмнение в собствените професионални възможности и експертни познания, по-скоро липсата на увереност се дължи на липсата на ясна визия за дългосрочно и краткосрочно развитие както на дирекцията, така и изобщо на програмата. Допълнително усложнената обстановка от спрените средства по оперативната програма към момента, както и смяната на ръководния състав, рефлектира в допълнителна административна работа (справки, одити), които наред с текущата дейност на служителите ги обременява, без да имат сигурността и информацията, какво се очаква от тях. В тази връзка е необходимо максимално бързо и експедитивно (доколкото това е възможно), да се вземат важни решения за бъдещето на програмата, и служителите да бъдат навременно информирани. От друга страна е добре да се ползват добрите практики при управление на промяната, които са създаването на споделена визия, чести срещи за обсъждане на ситуацията и наличие на достатъчно информация за ситуацията, което да намалява

неяснотата, съответно да минимизира притесненията и опасенията за бъдещето на хората и тяхната работа.

### **Административен капацитет**

За да бъде оценен административния капацитет, са разгледани наличието на правила, процедури и тяхното прилагане.

Като част от онлайн въпросника към служителите и ръководителите в ГД ОПОС са зададени поредица въпроси за оценка и самооценка, свързани с регламентирането и ефективността на работата. Важно е да се отбележи, че към момента на извършване на оценката служителите все още не са се запознали с новия процедурен наръчник на Управляващия орган.

49% от отговорилите смятат, че задълженията им са описани в достатъчно точни и подробни писмени процедури. За разлика от тях, 45% смятат, че описанията са непълни или не покриват всички задължения. Това е интересна съпоставка, тъй като отговорите на противоположните мнения са почти равни. Тревожна е констатацията, че мнозинството от отговорилите (46%) смятат, че разменяната информация е неточна или недостатъчна, 5% вярват, че се допускат сериозни неточности при обмена на информацията и само 33% от отговорилите намират комуникацията с колегите си от УО за надеждна.. Подобни са мненията и за комуникацията с външни лица, организации и институции. 31% смятат комуникацията за вярна и полезна, докато 40% откриват неточности или намират информацията за недостатъчна. От изброените мнения се очертава нужда от повишаване разбирането на отговорностите на различните отдели, както и подобряване на уменията за комуникация и управление на информация у служителите.

Служителите и ръководителите бяха помолени да коментират начина на поставяне на крайни срокове в УО, както и при работата с външни организации, лица и институции. 69% от отговорилите твърдят, че сроковете се спазват, макар половината от тях да считат, че сроковете се определят по нереалистичен начин, а други 8% споделят че сроковете не се спазват и са нереалистични. Останалите 23% са посочили, че не могат да преценят или са дали отговорили по различен начин от предоставените опции. Предоставените алтернативни отговори бяха взети в предвид по време на анализа и препоръките. Подобни са мненията и относно поставянето и спазването на срокове при работата с външни организации за УО - 57% от отговорилите служители твърдят, че сроковете се спазват, реалистични или не, 15% признават, че нереалистичните срокове не се спазват, а 28% са имали затруднения да преценят.

На въпроси относно проблемите, които възникват във връзка с архивирането на документацията по ОПОС, сред отговорите на служителите се открояват следните аспекти:

- липса на ясни правила при архивирането на документацията;
- липса на общо пространство, в което да се съхраняват архивираните документи;
- липса на компетентни лица, които да бъдат крайно и единствено отговорни за архивирането на документацията;
- липса на единен електронен архив.

Това са конкретни отправни точки за подобрене на работата при изпълнението на програмата.

Служителите определят като най-значими следните трудности, с които се сблъскват в работата си:

- противоречива нормативна уредба;
- неясни за служителите цели на администрацията;
- липса на измерими и отразяващи приноса на служителите показатели за отчитане на постигнатите резултати;
- много кратки срокове за изпълнение на поставените към служителите задачи;
- твърде високо работно натоварване (интензивност на работата).

Отново към ръководителите на отделите в УО са зададени по-голямо количество въпроси, свързани с оценката на административния капацитет.

На въпроса за оценка на ефективността на процедурите по отношение на различни дейности се отличават няколко дейности с добра оценка, описани като „ефективни“ или „по-скоро ефективни“ и други такива, оценени като „неефективни“ или „по-скоро неефективни“. В първата категория „ефективни“ попадат процедурите, свързани с работата с бенефициентите и процедурите по мониторинг и контрол. Според отговорите на респондентите като неефективни са оценени процедурите по изпълнение на програмата и по предварителен контрол на обществените поръчки на бенефициентите. За останалите предоставени опции ръководителите се затрудняват да дадат точна оценка.

Ръководителите на отделите оцениха и ефективността на събиране и обработване на информация, главно класифицирайки я като „неефективна“ или „трудно да се определи“. Подобни са резултатите и от оценката им на прилаганите правилата за събиране и съхраняване на документация, както и вътрешната система за анализ и превенция на риска, давайки и на двете системи предимно ниски и средни оценки.

Ръководителите оцениха взаимодействието с бенефициентите в няколко различни аспекти на работата с тях. В тази връзка ръководителите са запитани за мнението им относно качеството на предоставените обучения за бенефициентите, както и каква е според тях нуждата от съществуването на конкретна стратегия за обучение на бенефициентите. Резултатите сочат, че макар към момента качеството на обученията да е на средно ниво, има силна необходимост от стратегия на УО за обучение на бенефициентите. В допълнение към това, ръководителите смятат, че допълнителни консултации с бенефициентите биха довели до по-ефективно изпълнение на проектите и по-голям брой реализирани проекти. По-голямата част от отговорилите също вярват, че към момента УО разполага с достатъчен капацитет за консултирането на бенефициентите.

Важен момент за успеха на оперативната програма е да има добри проекти, които да изпълняват заложените цели и да се изпълнят в тяхната цялост. В този смисъл е необходимо експертите от ГД ОПОС да създадат механизми не само за популяризирането на програмата, но и за правилното ѝ разбиране и изпълнение от потенциалните бенефициенти.

### 7.3 Анализ на материалното осигуряване

Служителите в УО имаха възможност да оценят качеството и количеството на информационни ресурси (статистически данни, достъп до интернет, софтуер и др.), с които разполагат. 73% от тях заявяват, че са им напълно достатъчни или задоволителни, докато останалите 27% ги намират за недостатъчни, едва 3% от които посочват това като спънка в изпълнението на задълженията си.

Към началниците на отделите отново са зададени допълнителни въпроси, свързани с материалното осигуряване в ГД ОПОС. 80% от тях определят нивото на техническото оборудване като средно или много добро, а по отношение на ИТ-осигуряването оценките са единодушни над средното ниво. Оценено е и качеството на някои от условията на труд. Според ръководителите на средно ниво и над него се намират качеството на бюрата и столовете в дирекцията, използваната техника, площта на работното пространство, тишината на работното място и яснотата на очакваните резултати. С нисък резултат са 2 аспекта на условията на труд:

- спокойствие и работа без натиск;
- условия за почивка.

И двата фактора са свързани със стреса на работното място и следва да бъдат предприети мерки за намаляването на негативното им влияние.

### 7.4 Анализ на пропуските

В онлайн въпросниците на ръководителите са предоставени няколко опции за сфери от работата, за които са необходими допълнителни обучения за служителите. Като абсолютно необходими ръководителите посочват обученията в сферите:

- усвояване на средства;
- компетенции за ефективно общуване в работна среда;
- управленски компетенции;
- изпълнение на стратегическите цели на България в областта на околната среда.

Като по-малко необходими са категоризирани:

- компетенции за управление на комплексни задачи;
- ефективност от гледна точка на вложени ресурси.

Таблица 14 по-долу анализира идентифицираните проблеми, както и причините за тяхното съществуване, и предлага възможни решения, които биха довели до справяне с проблема.

Таблица 14. Анализ на пропуските и възможни решения

Проблеми	Причини	Възможни решения
Висока работна натовареност на някои отдели	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Реструктуриране на ГД</li> <li>▪ Твърде тежка административна система</li> <li>▪ Липса на достатъчно</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Анализ на вътрешното разпределение на задачите и ангажиментите сред служителите в съответния отдел;</li> <li>▪ Анализ на работните процеси и специфичното натоварване, и промяна на начина на работа;</li> </ul>



Проблеми	Причини	Възможни решения
	управленски умения	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Наемане на допълнителен брой служители (ако е необходимо);</li> <li>▪ Прехвърляне на част от задълженията към други отдели;</li> <li>▪ Повишаване на уменията за ефективност и ефикасност при работа;</li> <li>▪ Повишаване на управленските умения;</li> <li>▪ Редовно проучване на мнението на служителите за качеството на работната среда, което да се провежда от независим оценител, за да може максимално бързо да се внедрят необходимите промени;</li> <li>▪ Анализ на направените промени и ефекта от тях 6-9 месеца след реструктурирането.</li> </ul>
Неблагоприятни условия на труд	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Липса на спокойна работна среда</li> <li>▪ Липса на достатъчно почивки</li> <li>▪ Натиск върху служителите от различни заинтересовани страни</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Детайлен анализ на качеството на работната среда и предписание от конкретни мерки в краткосрочен и дългосрочен план за тяхното изпълнение;</li> <li>▪ Повишаване на уменията за работа в интензивна и изискваща работна среда;</li> <li>▪ Подобряване на уменията за работа със заинтересовани страни (ЗС);</li> <li>▪ Повишаване на прозрачността на работата на УО, с цел предварително информиране на ЗС за работата на УО и минимизиране на възможностите за стрес;</li> <li>▪ Повишаване на прозрачността на работата на УО пред външни страни, с цел минимизиране възможността за натиск от различни ЗС, включително оказването на политически натиск върху работата на експертите.</li> </ul>
Недостатъчен опит	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Липса на достатъчно умения</li> <li>▪ Липсва на увереност за справяне с работните задачи</li> <li>▪ Липса на яснота за работните ангажименти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Създаване/актуализиране на стратегия за обучение и развитие на служителите с план с краткосрочни и дългосрочни цели;</li> <li>▪ Обучение на ръководните кадри за повишаване на уменията им за развитие и мотивиране на служители;</li> <li>▪ Изясняване на работните ангажименти между ръководителите и служителите;</li> <li>▪ Въвеждане на управление чрез поставяне на цели на служителите, които да внесат яснота за това какви задачи и ангажименти са необходими за изпълнение, какви компетенции са нужни и съответно каква инвестиция следва да се направи в обучение и развитие;</li> <li>▪ Създаване на организационна култура на предоставяне на достатъчно и навременна информация;</li> <li>▪ Създаване на споделена визия за всеки един от отделите в ГД ОПОС.</li> </ul>
Неефективна комуникация и	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Реструктуриране на ГД ОПОС</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Създаване на общи цели, както и на система от регулярни срещи, на които се обсъжда тяхното</li> </ul>

Проблеми	Причини	Възможни решения
управление на знанието	<ul style="list-style-type: none"> <li>Липса на разбиране за общи цели и ангажименти</li> <li>Липса на система/ процес за управление на информацията</li> </ul>	<p>постигане, вкл. проблемите и постиженията;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Създаване на мисия, визия и принципи на работа (ценности) на УО, които да подпомагат ефективното взаимодействие на служителите в него;</li> <li>Създаване на стратегия и програма за управление на знанието в УО, в които се описва как знанието в УО се формира, споделя и използва. Управлението на знанието/ информацията има за цел организацията да съхрани опита на служителите си и да продължава да работи ефективно дори и когато служителите се заменят с нови. От друга страна, ефективното споделяне и управление на знанието, увеличава скоростта и ефективността на работата.</li> </ul>
Скорошно реструктуриране	<ul style="list-style-type: none"> <li>Повишаване на ефективността от работата</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Да се осигури достатъчно време на служителите за подробно запознаване с работните правила и процедури;</li> <li>Да се заложи на интензивна комуникация вътре в дирекцията, за да може нивата на тревожност и неяснота да бъдат управлявани. Такива мерки могат да бъдат (но не само): регулярни вътрешни срещи между отделите, цялата дирекция, съобщения на вътрешната страница и т.н.;</li> <li>Да се изгради съвместно със служителите на ръководни длъжности мисия, визия, ценности и стратегия на ГД ОПОС, с цел повишаване на мотивацията, екипността и сплотеността на служителите (това важи и за повишаването на опита на служителите, виж по-горе);</li> <li>Да се зложат регулярни събития за опознаване и разговори между отделните служители, с цел повишаване на ефективното им взаимодействие в новосъздадената структура.</li> </ul>

## 8 Оценка на предложеното разпределение на финансовите ресурси

Оценъчните въпроси, по които ще се извърши оценката на предложеното разпределение на финансовите ресурси, са следните:

- 1) Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо целите на ОПОС 2014-2020 г.?
- 2) Адекватно и реалистично ли е предложеното разпределение на финансовите ресурси спрямо изискванията на ЕС?

### 8.1 Спрямо целите на ОПОС 2014-2020 г.

#### Анализ на ефикасността и реалистичността на предложените форми на финансиране

Бюджетът на ОПОС 2014-2020 г. (частта подкрепа от ЕС) е определен на 1 504 824 141 евро. От тях 24,67% са принос на Европейския фонд за регионално развитие, а останалите – на Кохезионния фонд. Основната част от тези средства или малко под 69% са предназначени за приоритетна ос 1 "Води". Общият бюджет на програмата възлиза на 1 770 381 345 евро, където националното участие е 265 557 204 евро. В този контекст, ОПОС 2014-2020 г. е с незначително по-малък бюджет в сравнение с ОПОС 2007-2013 г. (-0,2%).

Таблица 15. Разпределение на финансирането по ОПОС 2014-2020 г. по приоритетни оси

Приоритетна ос	Фонд	Подкрепа от ЕС, евро	Национално участие, евро	ОБЩО	Дял, %
1. Води	КФ	1 033 619 883	182 403 509	1 216 023 392	68,69
2. Отпадъци	ЕФРР	227 867 657	40 211 940	268 079 597	15,14
3. Натура 2000 и биоразнообразие	ЕФРР	86 181 500	15 208 500	101 390 000	5,73
4. Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища	КФ и ЕФРР	66 749 074	11 779 249	78 528 323	4,43
5. Подобряване качеството на атмосферния въздух	КФ	50 000 000	8 823 530	58 823 530	3,32
6. Техническа помощ	ЕФРР	40 406 027	7 130 476	47 536 503	2,69
<b>ОБЩО</b>		<b>1 504 824 141</b>	<b>265 557 204</b>	<b>1 770 381 345</b>	<b>100,00</b>

Източник: ОПОС 2014-2020, ноември 2014 г.

Основната част от финансирането по оперативната програма ще бъде насочена към мерки, свързани с пречистването на отпадъчни води (85% от финансирането от Кохезионния фонд по ПО 1). На второ място като тежест, е предвидено финансиране за реализацията на мерки, свързани с управление на битовите отпадъци (включващо мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъци) – дял от 51,7% от финансирането от Европейския фонд за регионално развитие по ПО 2. Следват мерките по опазване, възстановяване и устойчиво управление на зони от мрежата Натура 2000 (82,2% от финансирането от Европейския фонд за регионално развитие по ПО 3). Най-голям дял от финансирането по ПО 6 "Техническа

помощ” ще бъде насочен към дейности за подготовка, изпълнение, наблюдение и контрол на оперативната програма (75,3% от финансирането от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетната ос).

Както е посочено в обосновката на разпределението на финансовите средства по ОПОС 2014-2020 г., приоритетите във финансирането се основават на идентифицираните национални нужди, както и на произтичащите от европейското законодателство ангажменти за страната. Стратегията на програмата в сектор „водоснабдяване и канализация“ се концентрира върху изграждане на ВиК инфраструктура в агломерации с над 10 000 екв. ж.

Мерките за управление на отпадъците по програмата ще се изпълняват в съответствие с йерархията за управление на отпадъците по Рамковата директива за отпадъците и съгласно Националния план за управление на отпадъците.

Финансирането на мерките за управление на зоните от мрежата Натура 2000 и за опазването на биоразнообразието са обосновани предвид големия дял от територията на страната, попадащ в мрежата Натура 2000 (34,4%). Също така, заложените дейности, които ще се финансират се очаква да имат съществен принос за изпълнение на ангажиментите по Директивата за хабитатите и Директивата за птиците.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Таблица 16. Инвестиционна стратегия на ОПОС 2014-2020 г., в евро (само принос на ЕС)

Приоритетна ос/област на интервенция	Код на област на интервенция	Сума, евро	Дял, %	Вид територия	
				Код	Наименование
1. Води					
Осигуряване на питейна вода (инфраструктура за добив, пречистване, съхранение и водоразпределение)	020	55 381 353,33	5,4	07	Не се прилага
Управление на водите и опазване на питейната вода (включително управление на речните басейни, водоснабдяване, специфични мерки за адаптиране към изменението на климата, отчитане на потреблението на централно равнище и равнище отделен потребител, системи за таксуване и намаляване на течовете)	021	89 325 430,29	8,6		
Пречистване на отпадъчни води	022	878 576 900,55	85,0		
Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработка и съхранение на метан и компостиране)	023	10 336 198,83	1,0		
ОБЩО	-	1 033 619 883,00	100,0	-	-
2. Отпадъци					
Управление на битови отпадъци (включващо мерки за минимизиране, сортиране и рециклиране на отпадъците)	017	117 867 657,00	51,7	07	Не се прилага
Управление на битови отпадъци (включващо мерки за механично-биологично третиране, термично третиране, изгаряне и депониране)	018	60 000 000,00	26,3		
Мерки, свързани с опазването на околната среда, които са насочени към намаляване и/или предотвратяване на емисиите на парникови газове (включващи обработка и съхранение на метан и компостиране)	023	50 000 000,00	22,0		
ОБЩО	-	227 867 657,00	100,0	-	-
3. Натура 2000 и биоразнообразие					
Опазване и укрепване на биологичното разнообразие, опазване на природата и екологосъобразна инфраструктура	085	15 300 000,00	17,8	07	Не се прилага
Опазване, възстановяване и устойчиво използване на зони по „Натура 2000“	086	70 881 500,00	82,2		
ОБЩО	-	86 181 500,00	100,0	-	-
4. Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища					

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

Приоритетна ос/област на интервенция	Код на област на интервенция	Сума, евро	Дял, %	Вид територия	
				Код	Наименование
Мерки за адаптиране към изменението на климата и предотвратяване и управление на рискове, свързани с климата, например ерозия, пожари, наводнения, бури и засушавания, включително повишаване на осведомеността, системи и инфраструктури за гражданска защита и управление на бедствия	087	66 749 074,00	100,0	07	Не се прилага
<b>ОБЩО</b>	-	<b>66 749 074,00</b>	<b>100,0</b>	-	-
<b>5. Подобряване качеството на атмосферния въздух</b>					
Мерки за опазване на чистотата на въздуха	083	50 000 000,00	100,0	07	Неприложимо
<b>ОБЩО</b>	-	<b>50 000 000,00</b>	<b>100,0</b>	-	-
<b>6. Техническа помощ</b>					
Подготовка, изпълнение, наблюдение и контрол	121	30 406 027,00	75,2	07	Не се прилага
Оценка и проучвания	122	5 000 000,00	12,4		
Информирание и комуникация	123	5 000 000,00	12,4		
<b>ОБЩО</b>	-	<b>40 406 027,00</b>	<b>100,0</b>	-	-

Източник: ОПОС 2014-2020, ноември 2014 г.

Опитът при изпълнението на ОПОС 2007-2013 г. показва, че заради големия обхват на проектите, изискващи значително време за проектиране, за провеждането на процедурите за обществени поръчки за избор на изпълнители, както и предвид продължителността на самите строително-монтажни работи, съществуват редица етапи в реализацията на всеки един проект, които не може да бъдат достатъчно точно прогнозирани като време. Това изисква полагането на значителни усилия в началния етап на изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. за генерирането на достатъчен набор от проекти, чието изпълнение може да стартира сравнително бързо.

На база на опита от изпълнението на ОПОС 2007-2013 г. може да се направи изводът, че усвояването на средства по програмата е било сравнително бавно през първите 3-4 години от нейното изпълнение, като се е ускорило впоследствие. Това е резултат от множество фактори, голяма част от които са извън директния контрол на Управляващия орган, но имат значение за цялостното изпълнение на програмата. Част от тях са валидни и в момента. Затова, изпълнението на предвидения в ОПОС 2014-2020 г. План за финансиране (Раздел 3.) ще бъде от съществено значение за постигането на целите на програмата.

Реализацията на предвидените в Плана за финансиране средства за периода 2014-2015 г. в размер на близо 450 милиона евро (подкрепа от ЕС и национално участие), надхвърлящи 25% от общия бюджет на програмата, ще зависят в голяма степен от възможността да бъдат изпълнени множество по-малки или няколко големи проекта. Имайки предвид възможността ОПОС 2014-2020 г. да бъде одобрена в началото на 2015 г., за да може да бъде постигната прогнозата за 2014 г., изпълнението на проектите следва стартира максимално бързо след това. Същото се отнася и за плана за 2015 г.

На етап програмиране, в ОПОС 2014-2020 г. е предвиден само един голям проект по приоритетна ос 2, чийто бюджет не е прогнозиран. Чрез него ще се реализира третата фаза на интегрирана система от съоръжения за третиране на битовите отпадъци на Столична община - инсталация за комбинирано производство на енергия с опозлоторяване на RDF. Планираното започване на изпълнението му е в третото тримесечие на 2016 г., т.е. той няма да може да допринесе за усвояването на средства от първите две години от изпълнението на програмата.

От съществено значение ще бъде извършването на анализ на изпълнението на проекти по ОПОС 2007-2013 г. и определянето на директни бенефициенти по Приоритетна ос 1 "Води" за програмен период 2014-2020 г. на база на вече сключени договори, поради невъзможност за тяхното изпълнение до средата на 2015 г.

По две от приоритетните оси (1 и 2) е предвидено прилагането на механизми за финансов инженеринг.

*Таблица 17. Прилагане на финансов инженеринг по приоритетни оси (само частта подкрепа от ЕС)*

Приоритетна ос	Безвъзмездни средства (код 01), евро	Подкрепа чрез финансови инструменти, евро		ОБЩО, евро
		Заем или еквивалентен инструмент (код 04)	Гаранция или еквивалентен инструмент (код 05)	

Приоритетна ос	Безвъзмездни средства (код)	Подкрепа чрез финансови инструменти, евро		ОБЩО, евро
1. Води	930 257 894,00	82 689 591,00	20 672 398,00	1 033 619 883,00
2. Отпадъци	205 080 991,30	18 229 332,56	4 557 333,14	227 867 657,00
3. Натура 2000 и биоразнообразие	86 181 500,00	-	-	86 181 500,00
4. Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища	66 749 074,00	-	-	66 749 074,00
5. Въздух	50 000 000,00	-	-	50 000 000,00
6. Техническа помощ	40 406 027,00	-	-	40 406 027,00
<b>ОБЩО</b>	<b>1 378 675 486,30</b>	<b>100 918 923,56</b>	<b>25 229 731,14</b>	<b>1 504 824 141,00</b>

Източник: ОПОС 2014-2020, ноември 2014 г.

Размерът на подкрепата чрез финансови инструменти е най-голям по приоритетна ос 1 – над 100 млн. евро, което представлява 10% от размера на финансирането по тази ос. Същият процент е приложим и за финансовите инструменти, които се предвиждат по приоритетна ос 2.

Основният въпрос, който стои пред възможността за въвеждането на финансовите инструменти по ОПОС 2014-2020 г. е източникът на средствата и структурата-управител на фонда, ако се прилага финансов инженеринг (напр. Фонда на органите за местното самоуправление в България "ФЛАГ" ЕАД, Предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда, "Българска банка за развитие" АД или друга институция), както и механизмът за неговото предоставяне. В тази връзка ОПОС 2014-2020 г. допуска възможността ресурсът, който е на разположение на Предприятието за управление на дейности по околна среда да бъде използван като инструмент за изпълнението на проекти по програмата. ПУДООС предоставя безвъзмездна финансова помощ в размер до 100%, както и безлихвени заеми, които могат да бъдат отпускани на публични структури в размер до 100% и на търговски дружества и еднолични търговци в размер до 70% от общата стойност на проекта. В този контекст, е необходимо да се прецени дали ПУДООС следва да бъде интегриран като източник на средства в планираните нови инструменти за финансов инженеринг.

## Препоръки

Във връзка с финансовото планиране на ОПОС 2014-2020 г., препоръчително е извършването на задълбочен анализ на изпълнението на ОПОС 2007-2013 г., включително по отношение на натрупаните забавяния в изпълнението на проектите и причините за тях, финансовото изпълнение и риска от неусвояване на средства по програмата. Изводите от анализа следва да се включат в т.нар. „научени уроци“ от програмен период 2007-2013 г., на базата на които за ОПОС 2014-2020 г. да се предвидят корективни механизми за предотвратяване и смекчаване на риска от забавяния и загуба на средства.

Предвид възможността част от общините да не могат да реализират одобрените си проекти в сектор "Води" през програмен период 2007-2013 г. и те да бъдат включени като директни бенефициенти в ОПОС 2014-2020 г., е необходимо извършването на допълнителен анализ



относно приложимостта на този подход предвид нуждата тези проекти да стартират веднага след началото на програмен период 2014-2020 г. В противен случай, е възможно въвеждането на нови изисквания към проектите и нова нормативна рамка, което неминуемо ще наложи преработване на проектите и може да доведе до цялостно забавяне на изпълнението им.

Следва да се предвиди механизъм за облекчено и приоритетно изпълнение на проекти или обекти за ВиК инфраструктура в зони за въздействие и обекти, включени в интегрираните планове за градско възстановяване на градовете по ОПРР, тъй като евентуално забавяне на ВиК проектите би могло да блокира изпълнението на ИПГВР на града, който е основен инструмент за финансиране на градските агломерации през програмен период 2014-2020 г. Възможно е механизмът да предвижда финансиране на част от проектите (отделни обекти) преди цялостното финансиране на проекта по ОПОС 2014-2020 г.

Финансовите инструменти, които могат да бъдат използвани като механизъм за оптимизиране изпълнението на проектите по ОПОС 2014-2020 г. представляват отлична възможност за предоставянето на допълнителен финансов ресурс за бенефициентите предвид бюджетните ограничения и отражението на финансовата и икономическа криза върху общинските приходи. Резултатите от изпълнението на обществена поръчка „Изготвяне на предварителна оценка за прилагане на финансови инструменти по националните оперативни програми през програмния период 2014-2020 г.“ по проект № 0114-СО -1.2 „Повишаване на ефективността на работата на Сертифициращия орган при сертифициране на разходите 2013-2015“ и по-специално обособената позиция в нейните рамки за “Изготвяне на предварителна оценка (ex-ante assessment) и стратегия за ефективното прилагане на финансови инструменти по Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.” следва да бъдат анализирани и взети предвид при финализирането на оперативната програма.

Също така, следва да бъде взето предвид обстоятелството, че е възможно подпомагането по ПО1 да представлява държавна помощ, предвид участието на ВиК операторите като бенефициенти по проектите в сектор “Води” през програмен период 2014-2020 г.

Препоръчително е да се разгледат възможностите за изготвянето на практически механизъм за реализация на публично-частни партньорства за инвестиции в отрасълВиК.

## **8.2   Спрямо изискванията на ЕС**

Предложеното разпределение на финансовите ресурси отговаря на изискванията на ЕС. В раздел 3 от ОПОС 2014-2020 г. са попълнени таблиците, изисквани от Регламент (ЕС) № 1303/2013 по отношение на:

- Финансови бюджетни кредити от всеки фонд и суми за резерва за изпълнение (чл. 96, параграф 2, буква г), подточка i));
- Предвидени са средства за резерв за изпълнение в размер на 6%, което отговаря на изискването на чл. 22 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (Прилагане на рамката за изпълнение);
- Общи финансови бюджетни кредити по фондове и национално съ-финансиране в евро (чл. 96, параграф 2, буква г), подточка ii)). Приносът на ЕИБ на нивото на приоритетните оси е посочен с нулева стойност;

- Разпределение на финансовия план по приоритетни оси, фондове, категории региони и тематични цели в евро (чл. 96, параграф 2, буква г), подточка ii)).

### Тематична концентрация

Средствата по програмата са основно разпределени по две тематични цели - 5 и 6, като основният дял (близо 93%) е предвиден за тематична цел 6.

Таблица 18. Разпределение на бюджета на ОПОС 2014-2020 г. по тематични цели

Тематична цел	Подкрепа от Съюза, евро	Национално участие, евро	ОБЩО, евро	Дял, %
5. Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска	66 749 074	11 779 248	78 528 322	4,4
6. Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност	1 397 669 040	246 647 301	1 644 316 341	92,9
Техническа помощ	40 406 027	7 130 652	47 537 679	2,7

Източник: ОПОС 2014-2020, ноември 2014 г.

Около 14,4% от бюджета на ОПОС 2014-2020 г. допринася за постигането на целта от не по-малко от 20% индикативен размер на средствата от ЕСИФ в подкрепа за целите във връзка с изменението на климата, в размер на 217,3 млн. евро. Това представлява 8,5% от общия бюджет, заложен в одобрения вариант на Споразумението за партньорство в размер на 2,568 млрд. евро.

Таблица 19. Ориентировъчен размер на подкрепата, която ще бъде използвана за цели във връзка с изменението на климата

Приоритетна ос	Подкрепа от Съюза, евро	Дял от бюджета на ОПОС 2014-2020 г., %
1. Води	46 066 370,95	3,06
2. Отпадъци	50 000 000,00	3,32
3. Натура 2000 и биоразнообразие	34 472 600,00	2,29
4. Превенция и управление на риска от наводнения и свлачища	66 749 074,00	4,44
5. Подобряване качеството на атмосферния въздух	20 000 000	1,33
<b>ОБЩО</b>	<b>217 288 044,95</b>	<b>14,44</b>

Източник: ОПОС 2014-2020, ноември 2014 г.

## Използване на финансови инструменти

Финансовите инструменти за програмен период 2014-2020 г. са регламентирани в Регламент (ЕС) №1303/2013, който включва самостоятелен раздел за финансовите инструменти (членове 37-46). Тяхното прилагане следва да бъде основано на оценка на пазарните несъответствия и потребности. Те трябва да бъдат базирани на резултатите от предварителната оценка по чл.37 на гореспоменатия регламент, която следва да установи наличието или отсъствието на пазарни дефекти или неоптимални инвестиционни ситуации, които провокират нуждата от инвестиции, възможности за участие на частния сектор и вследствие на това създаване на добавена стойност чрез въпросния финансов инструмент. Тази предварителна оценка следва също така да предотврати дублирането и получаването на несъответствия между прилаганите от отделните участници на различни равнища инструменти за финансиране.

Както се посочва в анализ на Европейската комисия, отделните държави-членки на ЕС имат различен административен капацитет и технически опит по отношение на прилагането на финансови инструменти. В рамките на програмния период 2007-2013 г., в ЕС са били приложени над 900 различни такива, насочени в 4 основни сфери:

- подкрепа за малките и средните предприятия чрез ЕФРР (заеми, гаранции, дялов капитал, рисков капитал и др.);
- градско развитие (гаранции, инвестиционни заеми, дялов капитал и др.);
- подкрепа на МСП чрез ЕСФ (основно заеми);
- енергийна ефективност и възобновяема енергия (инвестиционни заеми, дялов и мецанин капитал).

Затова, новите регламенти предвиждат различни варианти за изпълнение, от които държавите членки и по-специално управляващите органи могат да изберат най-подходящото решение. Подкрепа може да се предоставя за:

- финансови инструменти, които са установени на равнище ЕС и се управляват от ЕК в съответствие с Регламент (ЕС) № 966/2012 (пряко или непряко управление). Това включва конкретни разпоредби за прилагане на специални финансови инструменти, които съчетават ЕСИФ с други източници от бюджета на ЕС и ресурси на ЕИБ/ЕИФ с цел да се стимулира банковото кредитиране на МСП. При този вариант подкрепата от програмите за финансовите инструменти се разпределя за инвестиции в региони и дейности, обхванати от тях, от които се предоставят ресурсите;
- финансови инструменти, създадени на национално, регионално, транснационално или трансгранично ниво, управлявани от или за сметка на управляващия орган. При тези инструменти управляващите органи имат възможността да предоставят ресурси от програмите за:
  - вече съществуващи или новосъздадени инструменти, които са съобразени със специфичните условия и нужди;
  - стандартизирани инструменти (готови инструменти), сроковете и условията на които са предварително определени и установени в акт за прилагане на ЕК. Тези инструменти трябва да бъдат готови за използване с оглед на бързото им въвеждане;

- финансови инструменти, които се състоят само от заеми или гаранции, могат да се прилагат директно от самите управляващи органи. В тези случаи средствата се възстановяват на управляващите органи въз основа на размера на действително предоставените заеми или поетите като задължение гаранции за нови заеми, без възможност за заявяване на разходи за управление или такси по операцията с финансови инструменти.

Европейските регламенти изискват последователност и сигурност на финансовото управление на приноса на ЕС за финансовите инструменти. Създадени са ясни правила по отношение на допустимостта на финансовите потоци на различните нива на финансовите инструменти и съответни изисквания за допустимост или приемственост, както следва:

- подкрепата от ЕС за финансовите инструменти се депозира в сметки в държавите членки и се инвестира временно в съответствие с принципите на доброто финансово управление;
- лихви или други печалби, получени от финансовия инструмент преди инвестирането в крайните получатели, се използват за същите цели като първоначалната подкрепа от ЕС в рамките на периода на допустимост;
- делът на ЕС в капиталовите ресурси, възстановени от инвестиции, печалби, доходи или приходи от инвестиции, следва да се използва до края на периода на допустимост за:
  - допълнителни инвестиции чрез същия или други финансови инструменти в съответствие с определените конкретни цели по приоритет;
  - преференциално възнаграждение за частни инвеститори или за инвеститори от публичния сектор, работещи съгласно принципа на пазарната икономика, които осигуряват съ-финансиране на равнището на финансовия инструмент или крайните получатели;
  - разходи за управление/такси;
- капиталовите ресурси и печалбите и другите доходи или приходи, които могат да бъдат отнесени към подкрепата от ЕС за финансовите инструменти, се използват в съответствие с целите на съответната оперативна програма за период, не по-малък от 8 години след крайната дата на допустимост на разходите, при спазване на условията, определени в чл. 45 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

### ***Интегриран подход за териториално развитие***

На основание чл. 96, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, в ОПОС 2014-2020 г. се прави препратка към приноса на програмата за прилагането на целенасочена подкрепа за развитие на Северозападен район, която ще се основава на Стратегия за целенасочена подкрепа, базирана на Регионалния план за развитие на Северозападния район за периода 2014-2020 г. Не е посочен конкретен бюджет.

### ***Водено от общността местно развитие***

На база на изискването на член 96, параграф 3, буква а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, ОПОС 2014-2020 г. описва видовете инвестиции, които ще бъдат финансирани със средства от програмата за прилагането на подхода "Водено от общността местно развитие" (BOMP). По ПОЗ на ОПОС 2014-2020 г. ще се финансират консервационни дейности за

поддържане/подобряване на природозащитното състояние на видове и природни местообитания. извършване на инвестиции в консервационни дейности за поддържане/подобряване.

Конкретният бюджет за реализацията на подхода "Водено от общността местно развитие" от ОПОС 2014-2020 г. е определен в Раздел 2.A.9, таблица 10. Уточнено е, че размерът на средствата, предвидени в рамките на приоритетна ос 3 „Натура 2000 и биоразнообразие“ на програмата по код 06 – Водено от общностите местно развитие е 16 539 861,55 евро. Приемането на национални правила за прилагане на механизма за многофондово финансиране, вкл. координацията и изпълнението на BOMP и на приемането на съответните Стратегии за водено от общностите местно развитие ще внесе яснота относно прилагането на подхода "Водено от общността местно развитие" при изпълнението на ОПОС 2014-2020 г.

#### ***Осъществяване на макрорегионални стратегии и стратегии за морските басейни***

В ОПОС 2014-2020 г. се предвижда възможността за финансиране на проекти, които влизат в рамките на следните стратегически документи на база на чл. 96, параграф 3, буква д) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (виж Глава Външна съгласуваност):

- Стратегията на ЕС за Дунавския регион (приоритетни области "Възстановяване и запазване на качеството на водите", "Управление на рисковете за околната среда" и "Опазване на биологичното разнообразие, ландшафтите и качеството на въздуха и почвите");
- Морската стратегия за постигане на добро състояние на Черно море (в процес на разработване, ще започне своето действие от края на 2015 г.) – на база на мерките в рамките на политиката, насочена към постигане и поддържане на „доброто състояние на морската околна среда“;
- Рамковата директива за морска стратегия (2008/56/ЕО) – ОПОС 2014 – 2020 г. ще осигури финансиране в рамките на приоритетна ос 1 „Води“ за разработването на документи за целите на изпълнението на Рамковата директива за морската стратегия. В допълнение, ще се финансират и дейности по определяне и изграждане на представителна мрежа от защитени зони в морските акватории от Натура 2000.

## 9 Оценка на приноса към Стратегия Европа 2020

В съответствие с т. 1.4 от Насоките за предварителна оценка на ЕК, приносът на ОПОС 2014-2020 г. към целите на стратегията и в частност към приетите национални цели, които са адаптирани от 5-те водещи цели на равнище ЕС и които формира рамката на националните стратегически документи (Национална програма за реформи и Национална програма за развитие: България 2020), е разгледан в предходната оценка на външната съгласуваност на програмата. Предходните анализи и в частност анализът на логическата рамка и анализът на външната съгласуваност изследват общия принос на планираните интервенции по оперативната програма към изпълнението на тематичните цели, произтичащи от Стратегия Европа 2020, останалите програми, които са насочени към тези тематични цели, както и секторните стратегически документи на европейско, национално и регионално ниво, които имат отношение към изпълнението на тематичните цели, към които е насочена и ОПОС 2014-2020 г.

В настоящата точка, за да бъде нагледно представен приносът е използвана условна оценка от '-1' до 1, отразяваща съответното отрицателно и положително въздействие на операциите (разгледани на ниво специфична цел) към всяка от осемте национални количествени цели, производни на водещите цели на ЕС за постигането на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Незначителното въздействие е отбелязано с нула. Освен националните количествени цели, свързани с тематичните цели за нисковъглеродна икономика, борба с измененията на климата и опазване на околната среда (целите „20/20/20“) са разгледани и останалите национални цели, към които ОПОС 2014-2020 г. има потенциален индиректен принос – включително целите, свързани с иновациите, заетостта и образованието, съотнасящи се към интелигентния и приобщаващ растеж.

В Таблица 110 са извадени само целите, към които ОПОС 2014-2020 г. има въздействие.

Таблица 110

**Оценка на приноса на ОПОС 2014-2020 към националните цели на стратегия Европа 2020**

		Национални цели на Стратегия Европа 2020 за България		
		Увеличаване на нивата на парникови газове извън ЕСТЕ с не повече от 20% до 2020 г. спрямо 2005 г.	16% дял на БЕИ в крайното потребление на енергия	76% заетост сред населението на възраст 20-64 г.
<b>Приоритетна ос 1 ВОДИ</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Опазване и подобряване състоянието на водните ресурси		— 0	0	1
				Иницирирането на инфраструктурни проекти във връзка с изпълнението на дейностите ще доведе до повишаване на заетостта
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 2:</b> Подобряване оценката на състоянието на водите		— 0	— 0	— 0
<b>Приоритетна ос 2 ОТПАДЪЦИ</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Намаляване на количеството депонирани битови отпадъци		— 0	▲ 1	▲ 1
			ОПОС предвижда проектиране и изграждане на анаеробни инсталации, което ще доведе до увеличаване на дяла на БЕИ в крайното потребление на енергия	Иницирирането на инфраструктурни проекти във връзка с изпълнението на дейностите ще доведе до повишаване на заетостта
<b>Приоритетна ос 3 НАТУРА 2000 И БИОРАЗНООБРАЗИЕ</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Подобряване на природозащитното състояние на видове и местообитания от мрежата Натура 2000		▲ 1	— 0	— 0
		Управлението на защитените територии и възстановяването на екосистемните услуги ще допринесе за намаление на емисиите от промяна в режимите на земеползване		
<b>Приоритетна ос 4 ПРЕВЕНЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА ОТ НАВОДНЕНИЯ И СВЛАЧИЩА</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Повишаване защитата на населението от наводнения		— 0	— 0	0
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 2:</b> Повишаване защитата на населението от свлачищни процеси				
<b>Приоритетна ос 5 ПОДОБРЯВАНЕ НА КАЧЕСТВОТО НА АТМОСФЕРНИЯ ВЪЗДУХ</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Намаляване замърсяването на атмосферния въздух чрез понижаване нивата на $PM_{10}$ / $NO_x$		— 0	— 0	0
<b>Приоритетна ос 6 ТЕХНИЧЕСКА ПОМОЩ</b>				
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 1:</b> Укрепване на административния капацитет на отговорните структури с цел ефективно и ефикасно изпълнение на дейностите, свързани с програмирането, управлението, наблюдението, оценката и контрола на ОПОС 2014-2020 г.		— 0	— 0	0
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 2:</b> Повишаване на осведомеността сред широката общественост за програмата и за приноса на ЕСИФ и осигуряване на прозрачност и информация от практическо значение за всички идентифицирани целеви групи.		— 0	— 0	0
<b>СПЕЦИФИЧНА ЦЕЛ 3:</b> укрепване капацитета на бенефициентите на ОПОС за успешно реализиране на проекти по програмата.		— 0	— 0	0
<b>оценка (точкуване – -1 до 1 точки)</b> 0 – изключително въздействие, 1 - положително въздействие, - 1 - отрицателно въздействие				

Изпълнението на ОПОС 2014 – 2020 г. ще има принос за изпълнението на приоритета за устойчив растеж на Стратегия Европа 2020 и по-специално за:

- изграждане на по-конкурентоспособна нисковъглеродна икономика, в която ресурсите се използват по ефикасен и устойчив начин;
- опазване на околната среда, намаляване на емисиите и предотвратяване на загубата на биоразнообразие;
- възползване от водещата позиция на Европа в разработването на нови екологични технологии и производствени методи.

Може да се заключи, че прилагането на ОПОС 2014-2020 г. ще има принос към изпълнението на някои от националните цели, произтичащи от Стратегия Европа 2020. Оперативната програма ще допринесе за намаляване на емисиите на парникови газове в страната чрез изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ и доставка на необходимо оборудване, вкл. на вече изградени ПСОВ приоритетно за подобряване качествените им показатели, с оглед последващото им използване за енергийни цели. Принос към намаляване на емисиите ще има и изграждането на анаеробни инсталации за третиране на биоразградими/зелени отпадъци по ПО2 и промяна в режимите на земеползване, предвидено по ПО 3 от ОПОС 2014 – 2020 г. Изпълнението на мерки по ПО 1,2, 3, 4 и 5 ще допринесе индиректно и за увеличаването на заетостта и ще има принос към изпълнение на целта 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. ОПОС 2014 – 2020 г. предвижда проектиране и изграждане на анаеробни инсталации за третиране на биоразградими/зелени отпадъци, което ще доведе до увеличаване на дела на ВЕИ в крайното потребление на енергия.



## 10 Оценка на общите и специфични предварителни условия

Регламент (ЕС) № 1303/2013 (чл. 19) въвежда нови правила и разпоредби относно условията, с които да се гарантира, че финансирането от ЕС създава за държавите-членки силен стимул за постигане на целите на Стратегия Европа 2020. За всеки от ЕСИФ са определени предварителни условия, които държавите-членки се задължават да изпълнят не по-късно от 31 декември 2016 г. Приложение XI на Регламент (ЕС) № 1303/2013 описва общоприложимите предварителни условия на равнище ЕС. Те се разделят на тематични условия и на общи предварителни условия. Голяма част от общоприложимите предварителни условия са свързани с хармонизация и прилагане на европейското законодателство, което е транспонирано и се изпълнява в различна степен в различните държави-членки. В тази връзка, в сътрудничество с ЕК, България е разработила списък с действия, срокове и отговорни институции за изпълнение на предварителните условия за средствата от Европейския съюз за програмен период 2014 – 2020 г.<sup>22</sup>

Анализът, заложен в предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. цели да уточни приложимите по отношение на оперативната програма предварителни условия и етапа на тяхното изпълнение. В резултат от анализа могат да се направят заключения по следните оценъчни въпроси:

- 1) *Дали предварителните условия, приложими по отношение на ОПОС 2014-2020 г. са правилно определени?*
- 2) *Дали планът за изпълнение на предварителните условия, приложими към програмата е реалистичен?*

По отношение на определянето на предварителните условия:

- 1) *Дали предварителните условия, приложими по отношение на ОПОС 2014-2020 г. са правилно определени?*

Проектът на ОПОС 2014-2020 г. показва, че в него са включени следните общи и тематични предварителни условия:

Общи предварителни условия:

- 4. Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на ЕС за обществените поръчки в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове;
- 5. Наличие на уредба за ефективното прилагане на правилата на Съюза за държавните помощи в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове (приложимостта на условието е по първоначална преценка за голяма вероятност интервенциите да попаднат в приложното поле в законодателството за минимални помощи и помощи, попадащи в обхвата на груповите освобождавания);

<sup>22</sup> Последна актуализирана версия, приета с РМС № 597 от 04.10.2013 г:  
<http://www.eufunds.bg/bg/page/1027>

- 6. Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на Съюза в областта на околната среда, свързано с ОВОС и ЕО;
- 7. Наличие на статистическа база, необходима за да се извършват оценки на ефективността и въздействието на програмите. Наличие на система от показатели за резултат, необходима за да се изберат действия, които най-ефективно допринасят за желаните резултати, както и за да се следи напредъкът към постигане на резултатите и да се извършва оценка на въздействието.

Тематични предварителни условия:

- 5.1. Превенция и управление на риска: наличие на национални или регионални оценки на риска за целите на управлението на бедствията, които оценки вземат под внимание приспособяването към изменението на климата;
- 6.1. Воден сектор: Наличие на а) политика за определяне на цените на водата, която осигурява на потребителите подходящи стимули да използват водните ресурси ефективно и б) адекватен принос на различните потребители на вода към възстановяването на разходите за водни услуги на равнище, определено в одобрения план за управление на речния басейн за инвестиции, подкрепени от програмите;
- 6.2. Сектор на отпадъците: Насърчаване на икономически и екологично устойчиви инвестиции в сектора на отпадъците, по-конкретно чрез разработването на планове за управление на отпадъците в съответствие с Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и с йерархията на отпадъците.

Посочените предварителни условия в ОПОС 2014-2020 г. са правилно определени, тъй като, от една страна съответстват на изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, а от друга на СП. Съпоставянето на оценката за тяхното изпълнение, посочена в ОПОС 2014-2020 г. (Таблица 24), с оценката за същите предварителни условия от Приложение 3 на СП е представено в следната таблица:

Предварително условие	Оценка за изпълнение съгласно СП	Оценка за изпълнение съгласно ОПОС 2014-2020 г.	Заклучение/ Препоръка
<b>Общи предварителни условия</b>			
<b>ОПУ 4.</b>	Изпълнено частично	Изпълнено частично	Оценките съвпадат.
<b>ОПУ 5.</b>	Изпълнено	Изпълнено	Оценките съвпадат.
<b>ОПУ 6.</b>	Изпълнено	Изпълнено	Оценките съвпадат.
<b>ОПУ 7.</b>	Изпълнено частично	Изпълнено частично	Оценките съвпадат.
<b>Тематични предварителни условия</b>			
<b>ТПУ 5.1.</b>	Не е изпълнено	Не е изпълнено	Оценките съвпадат.
<b>ТПУ 6.1.</b>	Не е изпълнено	Изпълнено частично	Установено е разминаване, но не е нужна корекция.

Предварително условие	Оценка за изпълнение съгласно СП	Оценка за изпълнение съгласно ОПОС 2014-2020 г.	Заклучение/ Препоръка
<b>ТПУ 6.2.</b>	Изпълнено частично	Изпълнено частично	Оценките съвпадат.

По отношение на реалистичността на предварителните условия:

2) Дали планът за изпълнение на предварителните условия, приложими към програмата, е реалистичен?

За да се даде отговор на оценъчния въпрос, следва да се анализират описаните в ОПОС 2014-2020 г. действия за изпълнение на приложимите предварителни условия с посоченото в Споразумението за партньорство, съответно:

- За общите предварителни условия – таблица 25 от Програмата и Приложение 4 към СП;
- За тематичните предварителни условия – таблица 26 от Програмата и Приложение 5 към СП.

Тъй като приложимите към програмата общи условия „5. Наличие на уредба за ефективното прилагане на правилата на Съюза за държавните помощи в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове” и „6. Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на Съюза в областта на околната среда, свързано с ОВОС и ЕО” са изпълнени, то обект на анализа следва да бъдат:

- Общо предварително условие 4. Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на ЕС за обществените поръчки в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове;
- Общо предварително условие 7. Наличие на статистическа база, необходима, за да се извършват оценки на ефективността и въздействието на програмите. Наличие на система от показатели за резултат, необходима, за да се изберат действия, които най-ефективно допринасят за желаните резултати, както и за да се следи напредъкът към постигане на резултатите и да се извършва оценка на въздействието;
- Тематично предварително условие 5.1. Превенция и управление на риска: наличие на национални или регионални оценки на риска за целите на управлението на бедствията, които оценки вземат под внимание приспособяването към изменението на климата;
- Тематично предварително условие 6.1. Воден сектор: Наличие на а) политика за определяне на цените на водата, която осигурява на потребителите подходящи стимули да използват водните ресурси ефективно и б) адекватен принос на различните потребители на вода към възстановяването на разходите за водни услуги на равнище, определено в одобрения план за управление на речния басейн за инвестиции, подкрепени от програмите;

- Тематично предварително условие 6.2. Сектор на отпадъците: Насърчаване на икономически и екологично устойчиви инвестиции в сектора на отпадъците, по-конкретно чрез разработването на планове за управление на отпадъците в съответствие с Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и с йерархията на отпадъците.

## Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020

Съпоставка на действията за изпълнение на приложимите общи предварителни условия в ОПОС 2014-2020 г. с посоченото в Споразумението за партньорство

Общи предварителни условия, които не са изпълнени или са изпълнени частично	Критерии за изпълнение	Действия за изпълнение	Установено съответствие по отношение описанието на действията за изпълнение на условията	Установено съответствие по отношение на отговорните за изпълнението органи	Установено съответствие по отношение на сроковете за изпълнение на условията	Забележка
4. Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на ЕС за обществените поръчки в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове	Наличие на уредба за ефективното прилагане на законодателството на Съюза за обществените поръчки в областта на европейските структурни и инвестиционни фондове.	Действие 1	Не	Не	Не	Дейността не е включена в табл. 25, но фигурира в приложение 4 към СП (действие 1 – Приемане на национална стратегия за развитие на сектора за обществените поръчки в България за периода 2014-2020 г.) Тази дейност към момента е изпълнена.
		Действие 2	Да	Да	Да	
		Действие 3	Да	Да	Да	
		Действие 4	Не	Не	Не	Дейността не е включена в табл. 25, но е включена в приложенията към СП.
	Уредба за обучение на персонала, който участва в привеждането на европейските структурни и инвестиционни фондове в действие, и за разпространение на информация до този персонал.	Действие 1	Да	Да	Да	
		Действие 2	Да	Да	Да	
	Уредба, гарантираща административния капацитет за въвеждане и прилагане на правилата на Съюза за обществените поръчки.	Действие 1	Да	Да	Да	
		Действие 2	Да	Да	Да	
7. Наличие на статистическа база, необходима, за да се извършват оценки на ефективността и въздействието на програмите. Наличие на	Ефективна система от показатели за резултатите, включително: — подбор на показатели за резултатите за всяка програма, които предоставят информация за обосновката на подбора на свързани с политиката действия, финансирани от програмата; — определяне на количествени цели за тези показатели;	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 25 крайният срок е юли 2015 г., докато в приложение 4 към СП е „в двумесечен срок след приемане на всяка ОП“.
		Действие 2	Да	Да	Не	В табл. 25 крайният срок е декември 2014 г., докато в приложение 4 към СП срокът е септември 2014 г. Следва да се коригира в табл. 25.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

система от показатели за резултатите, необходима, за да се изберат действия, които най-ефективно допринасят за желаните резултати, както и за да се следи напредъкът към постигане на резултатите и да се извършва оценка на въздействието	— съгласуваност на всеки показател със следните реквизити: солидност и статистическо валидиране, яснота на тълкуването на нормите, реагиране на предприетите мерки на ниво политика, своевременно събиране на данните.					
	Процедури, които гарантират, че всички операции, финансирани от програмата, възприемат ефективна система от показатели.	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 25 крайният срок е юли 2015 г., докато в приложение 4 към СП е „в двумесечен срок след приемане на всяка ОП“.

*Съпоставка на действията за изпълнение на приложимите тематични предварителни условия в ОПОС 2014-2020 г. с посоченото в Споразумението за партньорство*

Тематични предварителни условия, които не са изпълнени или са изпълнени частично	Критерии за изпълнение	Действия за изпълнение	Установено съответствие по отношение описанието на действията за изпълнение на условията	Установено съответствие по отношение на отговорните за изпълнението органи	Установено съответствие по отношение на сроковете за изпълнение на условията	Заклучение/препоръка
5.1. Превенция и управление на риска: наличие на национални или регионални оценки на риска за целите на управлението на бедствията, които оценки вземат под внимание приспособяването към	Въведена е национална или регионална оценка на риска със следните елементи:	Действие 1	Да	Да	Да	
	(1) Описание на процеса, методологията, методите и неуповириелните данни, използвани за оценка на риска, както и на основаните на риска критерии за определяне на приоритетите по отношение на инвестициите.	Действие 1	Да	Не	Не	В табл. 26 като отговорен орган фигурира МВР, докато в приложение 5 към СП това е МРРБ. Крайният срок в приложението към СП е октомври 2014 г., докато в табл. 26 той е декември 2014 г.
		Действие 2	Не	Не	Не	Дейността не е включена в табл. 26, защото не е приложима за ОПОС 2014-2020г., но фигурира в приложение 5 към СП. Следва да се добави в табл. 26.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

изменението на климата		Действие 3	Да	Да	Не	В табл. 26 крайният срок е май 2015 г, докато в приложение 5 към СП е октомври 2014 г.
		Действие 4	Да	Да	Да	
		Действие 5	Да	Да	Да	
		Действие 6	Да	Да	Да	
	(2) Описание на сценарии с един риск и множество рискове.	Действие 1	Да	Да	Да	
6.1. Воден сектор: Наличие на, а) политика за определяне на цените на водата, която осигурява на потребителите подходящи стимули да използват водните ресурси ефективно и б) адекватен принос на различните потребители на вода към възстановяването о на разходите за водни услуги на равнище, определено в одобрения план за управление на речни басейни за инвестиции, подкрепени от програмите	В секторите, получаващи подкрепа от ЕФФР и КФ, държавата-членка е осигурила принос на различните потребители на вода към възстановяването на разходите за водни услуги по сектори в съответствие с член 9, параграф 1 от Директива 2000/60/ЕО, като се вземат, предвид където е целесъобразно, социалните, екологичните и икономическите последици от възстановяването, както и географските и климатичните условия на засегнатия регион или региони.	Действие 1	Да	Да	Да	
		Действие 2	Да	Да	Да	
		Действие 3	Да	Да	Да	
		Действие 4	Да	Да	Да	
		Действие 5	Да	Да	Да	
		Действие 6	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок декември 2015 г., докато в приложение 5 към СП този срок е декември 2014 г.
		Действие 7	Да	Да	Да	
		Действие 8	Не	Не	Не	Дейността не е включена в табл. 26, защото е изпълнена, но фигурира в приложение 5 към СП. Следва да се добави в табл. 26. Срокът в СП е юли 2014 г.
	Приемане на план за управление на речни басейни за региона на речния басейн в съответствие с член 13 от Директива 2000/60/ЕО.	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок юли 2016 г., докато в приложение 5 към СП този срок е декември 2015 г.
		Действие 2	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок декември 2015 г., докато в приложение 5 към СП този срок е декември 2016 г. Не са нужни корекции.
		Действие 3	Да	Да	Да	
		Действие 4	Да	Да	Да	
6.2. Сектор на отпадъците: Насърчаване на икономически и екологично устойчиви инвестиции в сектора на	Наличие на един или повече планове за управление на отпадъците съгласно изискването на член 28 от Директива 2008/98/ЕО.	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок декември 2014 г., докато в приложение 5 към СП този срок е август 2014 г.
	Наличие на програми за предотвратяване на отпадъци съгласно изискването по член 29 от Директива 2008/98/ЕО.	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок ноември 2015 г., а в приложение 5 към СП – август 2014 г.

**Доклад по изготвяне на предварителна оценка на ОПОС 2014-2020**

отпадъците, по-конкретно чрез разработването на планове за управление на отпадъците в съответствие с Директива 2008/98/ЕО относно отпадъците и с йерархията на отпадъците	Приети са необходимите мерки за постигане до 2020 г. на целите относно подготовката за повторната употреба и рециклирането в съответствие с член 11, параграф 2 от Директива 2008/98/ЕО.	Действие 1	Да	Да	Не	В табл. 26 е посочен краен срок ноември 2014 г., докато в приложение 5 към СП този срок е август 2014 г.
---	--	------------	----	----	----	--



## 11 Екологична оценка на ОПОС 2014-2020 г.

Последна стъпка от предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г., е интегрирането на екологичната оценка в предварителната оценка, като съответно Оценителят следва да констатира дали е извършена оценка на екологичните въздействия и аспекти от изпълнението на бъдещата ОПОС 2014-2020 г. и как заключенията са взети предвид в процеса на програмиране.

### 11.1 Процедура по извършване на ЕО

Съгласно Регламент (ЕС) № 1303/2013 екологичната оценка на ОПОС 2014-2020 г. се извършва едновременно с нейната предварителна оценка.

Основната цел на екологичната оценка е интегриране на въпросите на околната среда при подготовката на оперативната програма, осигуряването на високо ниво на опазване на околната среда и постигане на устойчиво развитие.

Процедурата по ЕО се извършва на основание Директива 2001/42/ЕО, транспонирана в националното законодателство в глава шеста на Закона за опазване на околната среда (ЗООС) и Наредбата за условията и реда за извършване на екологична оценка (Наредба за ЕО).

По-долу са изброени основните констатации и препоръки на Оценителя по отношение на ЕО:

- ЕО е разработена в съответствие с всички нормативни изисквания, като е извършена систематична оценка на екологичните въздействия и аспекти от изпълнението на ОПОС 2014-2020 г. върху компонентите на околната среда.
- ЕО на ОПОС 2014-2020 г. е направена при спазване на изискванията и включване на необходимата информация към Приложение I към Директива 2001/42/ЕО.
- В окончателния вариант на ОПОС 2014-2020 г. да бъдат съобразени препоръките от Доклада по ЕО (Таблицы VII.1-1 Мерки за отразяване в окончателния вариант на програмата).
- В етапа на изпълнение на програмата да бъдат съобразени препоръките от Доклада по ЕО (Таблица VII.2-1 Мерки за прилагане при изпълнението на програмата).

### 11.2 Нетехническо резюме (НТР) на ЕО<sup>23</sup>

Нетехническото резюме на Екологичната оценка, вкл. мерките за отразяване в окончателния вариант на програмата, мерките за прилагане при изпълнението на програмата и мерките по наблюдение и контрол на въздействието върху околната среда по време на прилагането на програмата, се съдържат в Приложение 4 на доклада за предварителна оценка.

---

<sup>23</sup> Докладът по ЕО на ОПОС 2014-2020 г. е изготвен от Данго Проект Консулт ЕООД и е актуализиран и допълнен през м.ноември 2014 г.

## 12 Мултикритериен и SWOT анализ

### 12.1 Мултикритериен анализ

Като обобщение на направените изводи и препоръки от предварителната оценка (систематизирани в Приложение 1 от настоящия доклад), предлагаме следния качествен анализ на проекта на оперативната програма, адресиращ следните ключови въпроси и критерии по отношение на избраната стратегия за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г.:

- 3) Доколко проектът на ОПОС 2014-2020 г. отговаря на 5-те основни критерия за оценка – релевантност, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост?
- 4) Кои са силните и слабите страни на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма и кои са основните възможности и заплахи, които трябва да се адресират в процеса на нейното изготвяне и изпълнение?

Основните изводи по всеки от двата оценъчните въпроса е представен по-долу.

- 2) Доколко проектът на ОПОС 2014-2020 г. отговаря на 5-те основни критерия за оценка – релевантност, ефективност, ефикасност, полезност и устойчивост?

Петте основни критерия за извършване на оценки, препоръчани от ЕК<sup>24</sup>, са адаптирани за целите на предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. и формират основата на избора на оценъчните въпроси, анализирани в настоящия доклад. Критериите са, както следва:

Таблица 212. Основни критерии за оценка на програмни инструменти

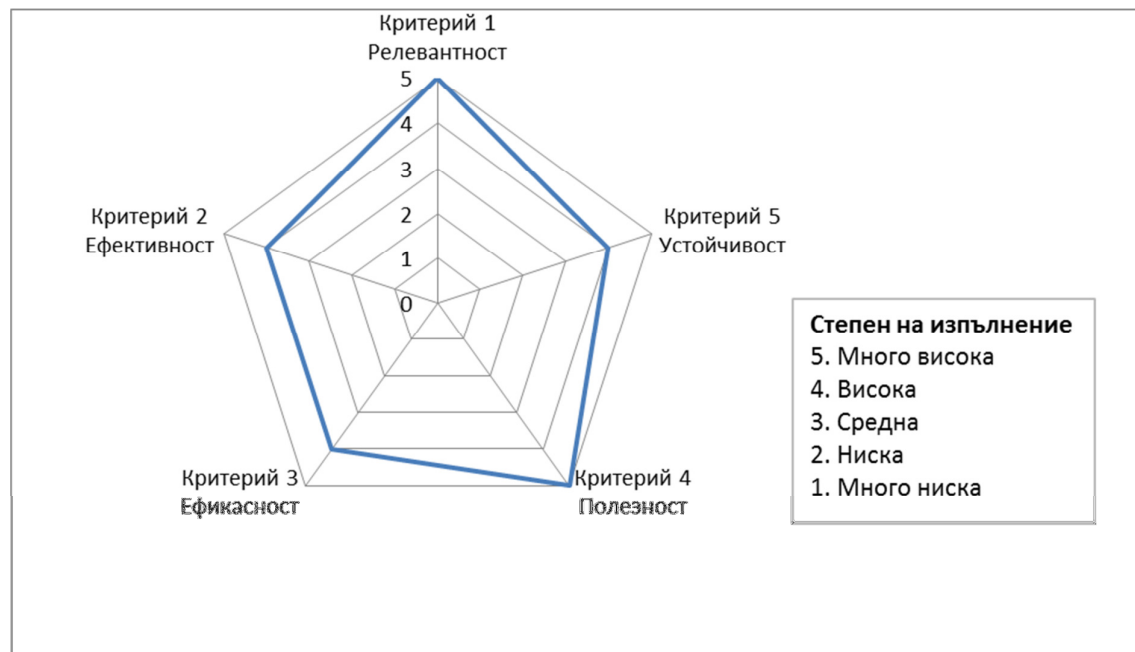
Основни критерии за оценка	Приложение на критерия в предварителната оценка
Критерий 1 <b>Релевантност</b>	Оценка до каква степен заложените цели на ОПОС 2014-2020 г. отговарят на идентифицираните нужди (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздел 5.1 от настоящия доклад).
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Оценка до каква степен подкрепените дейности и бенефициенти ефективно ще допринесат за постигането на очакваните продукти и резултати от изпълнението на програмата (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.3, 5.4, 6, 9 и 10 от настоящия доклад).
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Оценка до каква степен дейностите и формите на подкрепа обезпечават постигането на целите на програмата на най-ниската възможна цена (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 8.1 и 8.2 от настоящия доклад).
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Оценка до каква степен изпълнението на заложените цели, както и непредвидените, индиректни и синергични ефекти от програмата носят ползи за бенефициентите, целевите групи и заинтересованите страни (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.2, 5.5, 7, 9 и 11 от настоящия доклад).
Критерий 5	Оценка до каква степен постигнатите резултати от изпълнението на

<sup>24</sup> Основни критерии за оценка на програмни инструменти, Наръчник за оценки на социално-икономическото развитие (EVALSED) на ЕК, от септември, 2013 г., стр.35 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf)

Основни критерии за оценка	Приложение на критерия в предварителната оценка
<b>Устойчивост</b>	програмата са устойчиви във времеви аспект и ще се съхранят след преустановяване на финансирането (на база на направените изводи в Приложение 1 и анализа в Раздели 5.3, 5.5, 7, 9, 10 и 11 от настоящия доклад).

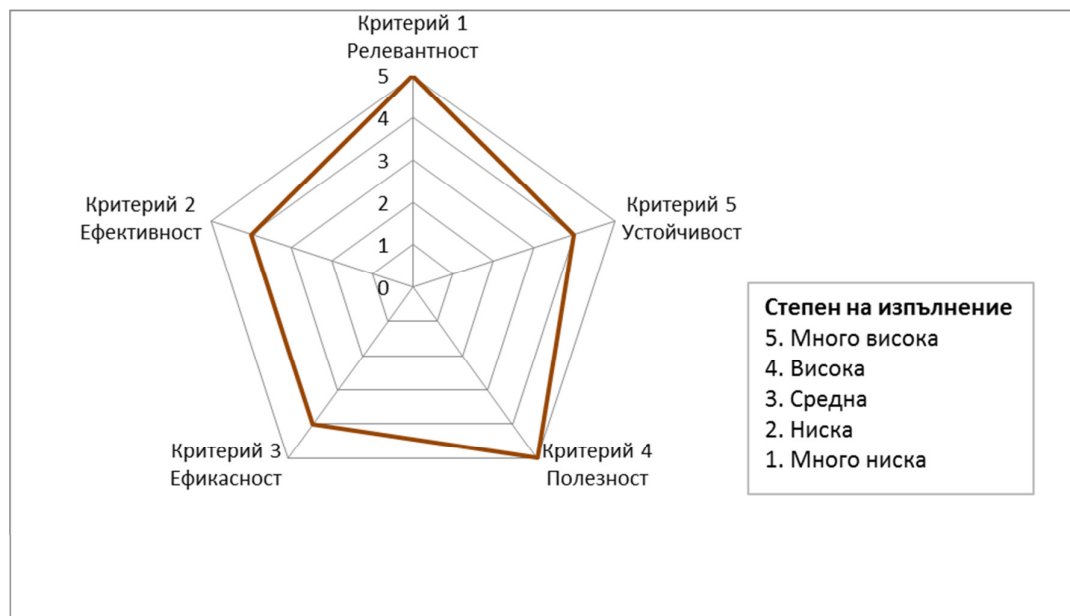
Като качествена категоризация на степените на изпълнение на критериите приемаме степените **Много ниска, Ниска, Средна, Висока и Много висока** (означени с цифри от 1 – **Много ниска** до 5 – **Много висока**). Фигурите по-долу представят обобщената оценка по петте критерия за всяка една от приоритетните оси на ОПОС 2014-2020 г., с добавени уточнения, коментари и препратки към анализа, изводите и препоръките в доклада за предварителна оценка, по отношение на всеки от идентифицираните случаи, при които критериите не са изпълнени в максимална степен.

Фигура 23 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 1 на ОПОС 2014-2020 г.



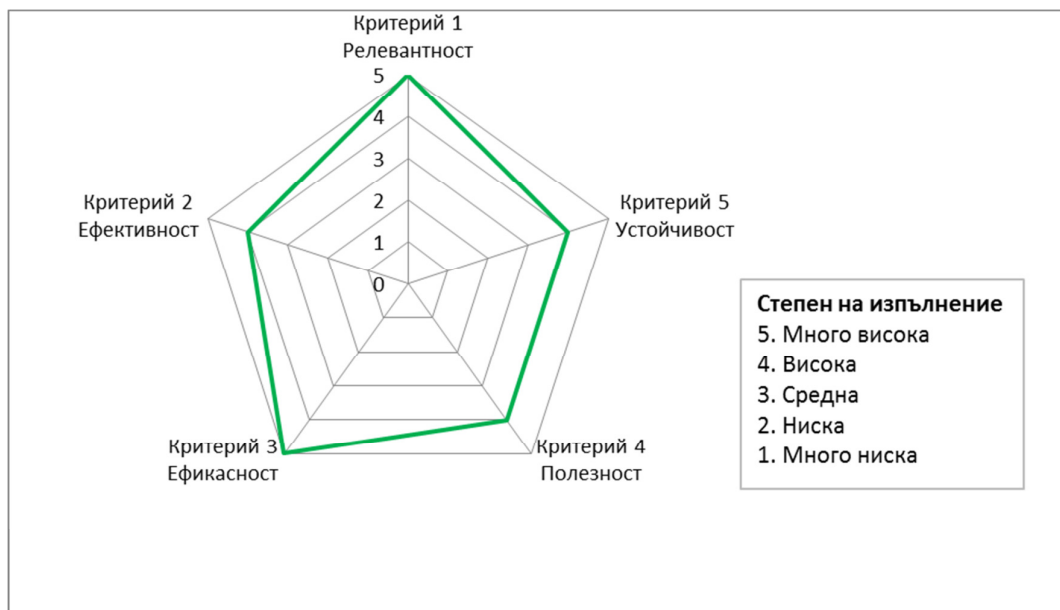
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите, поради следното: а) неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство, б) реформата във ВиК сектора не е завършена.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: по отношение на СЦ1 при изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти и механизми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмен период 2007-2013 г.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: социално-икономическите реалности в страната и забавянето на реформата във ВиК сектора, залагат рискове, свързани с обезпечаването на средства за поддръжка на инсталациите, финансирани от програмата.

Фигура 234 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 2 на ОПОС 2014-2020 г.



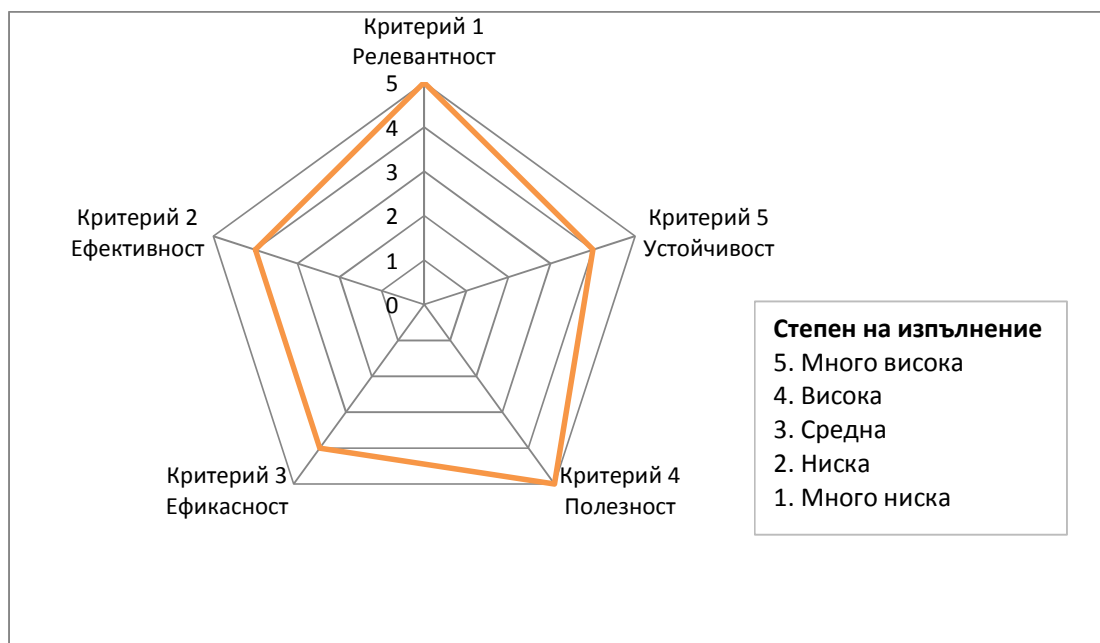
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: при изпълнението на програмата са необходими допълнителни усилия, за да се гарантира, че избраните продукти и механизми на подкрепа са най-икономически изгодната алтернатива за постигане на целите, с оглед опита и научените уроци от програмния период 2007-2013 г.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Дългосрочното икономически-ефективно функциониране на изградените инсталации зависи от осигуряване на работеща система за разделно събиране на отпадъците, както и обезпечаване на съответните количества отпадъци от населението, за което не е включена ясна обосновка в проекта на ОПОС 2014-2020 г. към м. ноември 2014 г. Такива данни могат да бъдат осигурени на ниво изпълнение на програмата или на ниво подготовка на конкретни проекти.

Фигура 25 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 3 на ОПОС 2014-2020 г.



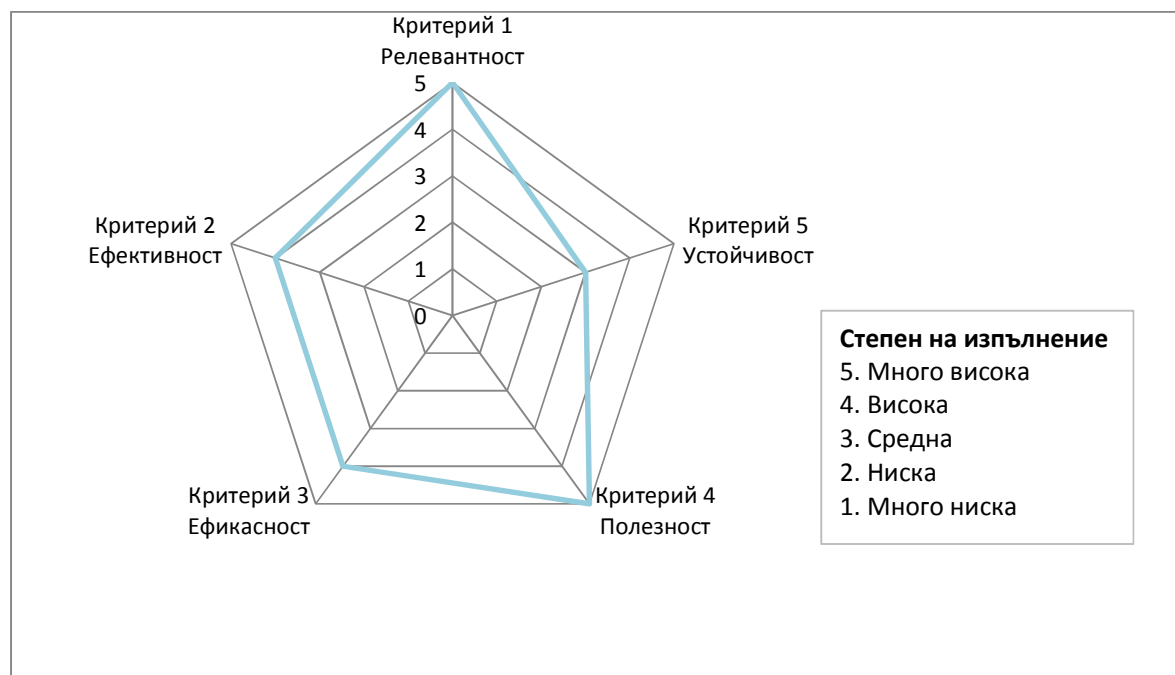
Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: а) неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство; б) към момента не са определени структури, които ще имат пряка отговорност за управлението на зоните от мрежата Натура 2000; в) като цяло служители на държавни институции-бенефициенти имат нужда от допълнителна мотивация да работят по оперативната програма.
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: а) Към момента на национално ниво не е одобрен механизъм за прилагане на BOMP, което би могло да намали положителния ефект върху местните общности от прилагани те интервенциите за Натура 2000; б) Социално-икономическите ползи от мрежата Натура 2000, особено в контекста на местно развитие, не са достатъчно изследвани.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: въпреки, че са планирани дейности за определяне на органи за управление и тяхното функциониране, към момента не са определени структурите, които ще имат пряка отговорност за управлението на зоните от мрежата Натура 2000 в бъдеще.

Фигура 26 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 4 на ОПОС 2014-2020 г.



Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, въпреки високия принос на дейностите към изпълнението на целите поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Прилагането на някои интервенции (например мерки, свързани с екологично-базирани решения по отношение на наводненията, както и интервенции, адресиращи досега negliжирания проблем със свлачищата) за първи път в България, чрез механизми за БФП, не дава достатъчно предпоставки да се смята, че в рамките на пилотните интервенции ще бъде постигната максимална разходна ефикасност.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: не е сигурно, че изградените диги и съоръжения ще бъдат устойчиво поддържани, с оглед на научените уроци с поддръжката на водностопанските обекти в страната.

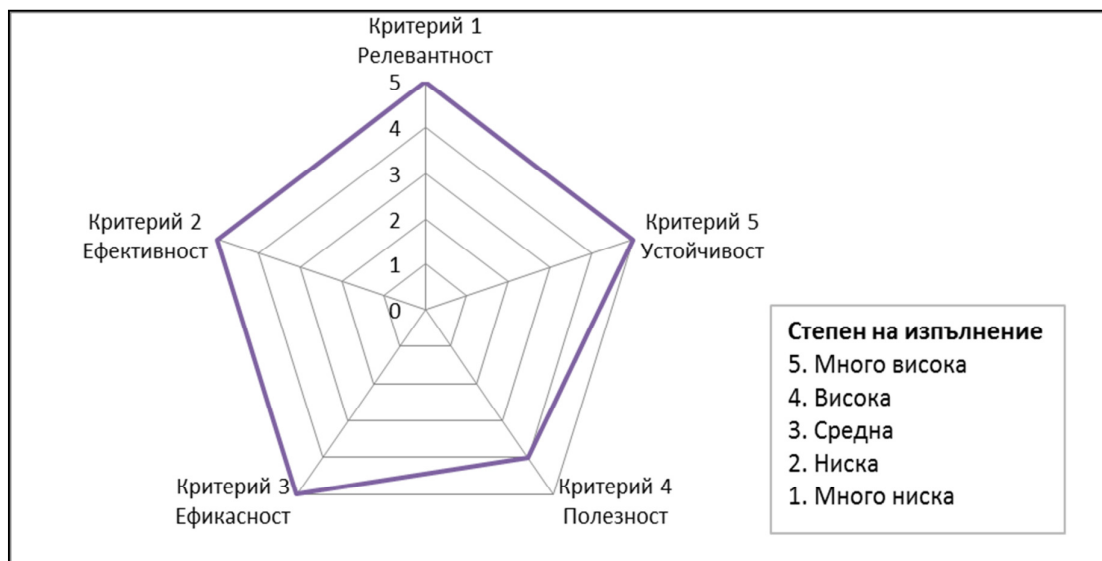
Фигура 27 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 5 на ОПОС 2014-2020 г.



Оценъчен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 2 <b>Ефективност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: неоптималното времево разпределение на средствата за 2014 и 2015 г. в Споразумението за партньорство.
Критерий 3 <b>Ефикасност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: Не е сигурно, че в рамките на пилотните за България интервенции ще бъде постигната максимална разходна ефикасност.
Критерий 5 <b>Устойчивост</b>	Поставена е оценка 3, поради следното: Не е ясен времевия хоризонт на предлаганите пилотни дейности и дали те ще включват инвестиционни разходи, които да доведат до трайно намаление на замърсителите в атмосферния въздух.



Фигура 28 Мултикритериен анализ за Приоритетна ос 6 на ОПОС 2014-2020 г.



Оценен критерий	Коментар по отношение на поставената оценка
Критерий 4 <b>Полезност</b>	Поставена е оценка 4, поради следното: ПОС и ПИК са хоризонтални политики, тоест само добра съгласуваност с ОПДУ и отлична координация в мрежа като ENEA на УО за спазване на Насоките за интеграция на ПОС и ПИК по всички програми може да доведе до максимално полезен резултат.

## 12.2 SWOT анализ

SWOT анализът, представен по-надолу в текста, е изготвен от екипа на изпълнителя, извършващ предварителната оценка на ОПОС 2014-2020 г. Резултатите от анализа са актуализирани на базата на постъпилата информация, измененията в проекта на програмата и допълването на анализите в докладите за предварителна и екологична оценка.

*2. Кои са силните и слабите страни на избраната стратегия за изпълнение на оперативната програма и кои са основните възможности и заплахи, които трябва да се адресират в процеса на нейното изготвяне и изпълнение?*

SWOT анализът на стратегията за изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. представя систематично и обобщено резултатите от извършените анализи по отношение на вътрешните фактори (силни и слаби страни) и външните фактори (възможности и заплахи), относно всички анализирани въпроси, предмет на предварителната и екологична оценка.

### Силни страни

- Значителен опит в прилагането на сходни интервенции в програмен период 2007-2013 г. по отношение на инфраструктурните инвестиции и ключови големи проекти от страна на УО и част от бенефициентите (ПО1 и ПО2);
- Ясна законодателна рамка и нормативни ангажменти, свързани с планираните инвестиции (ПО1, ПО2 и ПО3);

- Добре развита демаркация на интервенциите между ОПОС 2014-2020 г. и останалите програми (отчитайки направените актуализации в Глава 8, към ноември 2014 г., които прецизират демаркацията в СП и Насоките за интеграция на ПОС и ПИК, изготвени от УО и финално одобреният вариант на НПРД от август 2014 г.);
- Конкретна и измерима система от показатели, както по отношение на показателите за изпълнение, така и по отношение на показателите за резултат;
- Подсигурено прилагане на хоризонталните принципи на ЕС при изпълнението на програмата (включително добавените към ноември 2014 г. ангажименти за спазване на принципа на устойчивото развитие);
- Конструктивен процес на съгласуване на проекта на ОПОС 2014-2020 г. в рамките на Тематична работна група на програмата като се отчитат препоръките и становищата на включените в групата заинтересовани страни;
- Изготвен доклад за екологична оценка на програмата, изпълняваща всички национални нормативни изисквания.

#### **Слаби страни**

- Бавен напредък при изпълнението на някои от тематичните предварителни условия (ПО1);
- Липса на опит с прилагането на BOMP подход в програмен период 2007-2013 г. (ПО3);
- Липса на значителен опит с прилагането на иновативни и природно-базирани схеми за намаляване на риска от наводнения и свлачища (ПО4);
- Високо текучество и нужда от укрепване на капацитета на Управляващия орган;
- Недостатъчен капацитет, висока натовареност и като цяло, недостатъчна мотивация от страна на бенефициентите по отношение на администрирането на проекти;
- Слабости и липса на опит при възлагането и управлението на обществени поръчки от страна на бенефициентите, във връзка с новите по-строги изисквания в европейското и национално законодателство.

#### **Възможности**

- Възможности за постигане на синергични въздействия от изпълнението и взаимовръзката на различни интервенции по програмата, включително:
  - подобряване на състоянието на водните тела;
  - подобряване на общото състояние на екосистемите;
  - намаляване на емисиите на парникови газове;
  - подобряване на качеството на атмосферния въздух;
  - подобряване на здравния статус на населението.
- Възможности за постигане на синергични въздействия при съвместното прилагане на ОПОС 2014-2020 г. и други програмни инструменти, включително:
  - Адресиране на нуждите от пречистване на води в агломерации, прилежащи към агломерации под 2 000 екв. ж. в селски райони (адресирано от ПРСР, към идентифицираните различни приоритети на ОПОС 2014-2020 г. );
  - Подобряването на състоянието на екосистемите чрез интервенции със синергичен ефект в селското стопанство и зелената инфраструктура (ОПОС 2014-2020 г., ПРСР и LIFE);

- Синергичен ефект от съвместното прилагане на инвестиции във ВиК инфраструктурата в големите градове (ОПОС 2014-2020 г. и ОПРР);
  - Синергичен ефект от съвместното прилагане на мерки за адаптация към изменението на климата - управление на риск от наводнения и риск от свлачища, риск от горски пожари и други бедствия, свързани с климата (ОПОС 2014-2020 г., ПРСР);
  - Синергичен ефект от съвместното прилагане на мерки за намаляване на емисиите и други вредни въздействия от обществения градски транспорт (ОПОС 2014-2020 г., ОПРР и ОПТТИ);
  - Синергично въздействие от мерките за екологично земеделие, пречистване на водите, зелена инфраструктура и устойчивото управление на аквакултурите, включително по отношение на смекчаването и адаптацията към изменението на климата (ПРСР, ОПОС 2014-2020 г. и ПМДР);
  - Синергично взаимодействие между управляващите органи и ЦКЗ за прилагане на хоризонталните политики ПОС и ПИК (ОПОС 2014-2020 г. и ОПДУ);
  - Повишаване на екологичното образование и информираност, с фокус върху целите и режима на опазване на мрежата Натура 2000 (ОПОС 2014-2020 г., ОПРЧР и ОПНОИР).
- Възможности за директен и индиректен принос към изпълнението на бъдещи стратегически документи, чиито период на действие съвпада с програмния период 2014-2020 г., например:
    - Планове за управление на речните басейни (ПУРБ);
    - Планове за управление на риска от наводнения (ПУРН);
    - Бъдещата национална стратегия за адаптация към изменението на климата;
    - Националният план за управление на отпадъците
    - Национална приоритетна рамка за действие по Натура 2000
    - Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България за периода 2014-2023 г. и регионалните генерални планове за ВиК;
    - Енергийна стратегия на България до 2020 г. (по отношение на оползотворяването на утайки и битови отпадъци).
    - Национална стратегия за управление на Черно море
    - Трети национален план за действие по изменение на климата 2013 – 2020 г..
    - Стратегия за намаляване на риска от бедствия 2014-2020 г. и Национална програма за защита при бедствия 2014-2018 г.
  - Възможност за ефективно взаимодействие на УО по различните програмни инструменти при изпълнението на изискванията, свързани с политиките по околната среда и изменението на климата, касаещи останалите програми (възможност за създаване на експертна мрежа на УО);
  - Възможност за успешно прилагане на BOMP подход (по отношение на управлението на мрежата Натура 2000);
  - Възможности за изпълнението на демонстрационни и пилотни технологични решения и административни подходи, включително такива, които не са предвидени в програмата:

- в сферата на пречистването на водите, намаляващи разходите за ВиК инфраструктура;
- в сферата на отпадъците, осигуряващи по-ефективно и ефикасно прилагане на йерархията за управление на отпадъците и намаляване на емисиите от парникови газове;
- Прилагане на екосистемен подход и схеми за остойностяване и компенсиране на екосистемни услуги;
- Прилагане на пилотни механизми за събиране и анализ на данни, свързани с програмните и проектни показатели и механизмите за мониторинг;
- Прилагане на схеми за зелени обществени поръчки, свързани с процедурите по ЗОП.

### Заплахи

- Допълнително забавяне на одобрението и стартирането на изпълнението на оперативната програма;
- Голям брой незавършени проекти от предходния програмен период (основно ПО1), чието цялостно или частично прехвърляне в програмен период 2014-2020 г. следва да се обмисли;
- Незавършена реформа във ВиК сектора, включително ценова реформа в областта на ВиК услугите;
- Недобре функционираща система за разделно събиране на отпадъци и усложнения, предизвикани от забавянето на реформата, свързана с данъците и таксите в областта на битовите отпадъци;
- Регионалните системи за управление на отпадъци не са ориентирани към йерархията за управление на отпадъци - фокусът все още на национално ниво е върху депонирането в регионални депа, като основен начин за обезвреждане;
- Забавяне на навременното сформирание и стартиране на работата на административни структури, свързани с изпълнението на програмата (Асоциации по ВиК, управляващи звена на мрежата Натура 2000, МИГ и други звена, отговорни за прилагане на BOMP подход, и други);
- Нови промени в законодателството и политики на европейско и национално ниво, които създават усложнения и рискове за изпълнението на интервенциите, например:
  - законодателство на ЕС в областта на непозволената държавна помощ;
  - законодателство и политики на ЕС в областта на борбата с и адаптацията към изменението на климата;
  - национално законодателство в областта на обществените поръчки (ЗОП);
- Потенциални трудности при обезпечаване на данни, свързани с механизмите за мониторинг и показателите на програмно и проектно ниво - от страна на институциите (НСИ, ИАОС, РИОСВ и други);
- Влошаване на състоянието на компонентите и аспектите на околната среда (състояние на водните тела и екосистемите, качество на въздуха, риск от наводнения и др.) по причини, несвързани и независещи от изпълнението на програмата - напр. поради процеси, свързани с изменението на климата, демографски и икономически процеси, промишлени инциденти и др.);
- Ефекти, свързани с продължаващи кризи и трудности, на европейско и национално ниво, свързани с финансовата, икономическата и банковата сфера.

- Политически фактори, влияещи върху административния капацитет и ангажиментите към изпълнението на програмата.