|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| **ЕВРОПЕЙСКИ ЗЕМЕДЕЛСКИ ФОНД ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ** | | |
| **ЕВРОПА ИНВЕСТИРА В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ** | | |

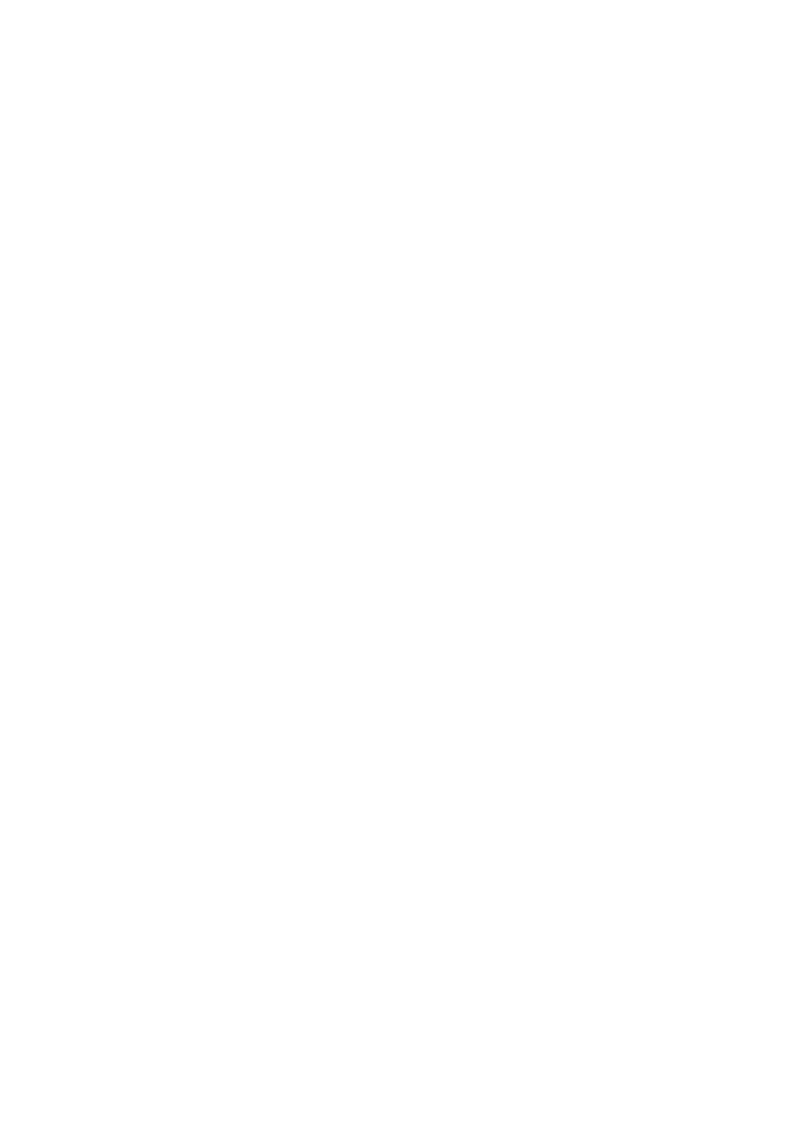
**Последваща оценка (ex-post)**

**на**

**Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г.**

**ЗАКЛЮЧИТЕЛЕН ДОКЛАД**

Възложител: Министерство на земеделието, храните и горите

****Дирекция „Развитие на селските райони“

София, март 2018 г.

# Резюме

Настоящето резюме представя резултатите от последващата (ex-post) оценка на Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. в България.

Оценката е възложена от Министерството на земеделието, храните и горите, Дирекция „Развитие на селските райони“ и е осъществена през ноември 2017-януари 2018 г. от екип от експерти на обединение „ИНСАЙТ ПРСР” със съдружници Екорис Саут Ийст Юроп ЕООД и БИМ Консултинг ООД.

**Цел на оценката:**

Оценката има за цел да отговори на изискванията на чл. 84 и чл. 86 на Регламент на Съвета (ЕО) № 1698/2005. Оценката представлява последваща оценка и е осъществена след приключване на Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. в България. Основната й цел е да оцени степента на използване на ресурсите, ефикасността и ефективността от програмирането по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, социално-икономическото въздействие и въздействието върху приоритетите на Общността.

Предвид естеството на оценката основният фокус на анализите е насочен към **постигнатите резултати и въздействия**, като въпроси, свързани с релевантността на мерките и изпълнението, са коментирани от гледна точка на това доколко са били предпоставка за постигане или непостигане на планираните цели.

**Подход и методи за осъществяване на оценката**

Поради кратките срокове на изпълнение[[1]](#footnote-1) оценката е осъществена предимно на базата **кабинетно проучване** на наличната информация, събирана както част от системата за мониторинг и изложена в годишните доклади за изпълнение на програмата, както и на база на данните за **постигнатите стойности на индикаторите**, предоставени от Държавен фонд земеделие. В допълнение са ползвани различни **видове доклади и анализи** и **публично-налична информация** относно стратегически и нормативни европейски, национални, регионални и общински планове за развитие, данни от националната статистика, агростатистика и Евростат, както и одитни доклади на Сметната палата.

Допълнителна информация е набавена по време на оценката чрез провеждане на **срещи/интервюта** с представители на Управляващия орган, Държавен фонд земеделие, членове на Комитета за наблюдение и Националното сдружение на общините в България.

Като част от анализите по ос 1 и ос 4 са проведени две **фокус групи** с представители на браншови организации (по ос 1) и представители на Местните инициативни групи (ос 4).

Анализите по ос 3 са подкрепени с информацията, получена от **онлайн проучване** сред селски общини, бенефициенти по мерки 313, 321 и 322. Във въпросника са включени и въпроси относно ефектите от изпълнението на мерките по ос 4 ЛИДЕР. Въпросникът е разпратен до 231 общини, от които са отговорили 47 общини (20% от респондентите).

Допълнително през м. януари 2018 г. са проведени **теренни проучвания** сред бенефициенти по ос 2 и по мерки 311 и 312, резултатите от които са отразени в окончателната версия на доклада.

**Методите за анализ**, които са използвани, са продиктувани основно от наличната информация и цели на оценката и включват: анализ на заинтересованите страни; анализ на логиката на интервенция; анализ на индикатори; финансов анализ; анализ на приноса и експертен анализ на постигнатите въздействия.

Основните **ограничения на методологическия подход** произтичат от изключително кратките срокове за изпълнение на оценката, които не дават възможност за набиране на по-голям обем допълнителна информация от тази, с която вече се разполага, както и възможност за по-пълно наблюдаване и оценка на ефектите на място.

**Съдържание на доклада за оценка**

Докладът е структуриран в **6 раздела** съгласно техническата спецификация на Възложителя и съгласно Ръководство за последваща оценка на програмите за развитие на селските райони (2007-2013 г.), изготвено от Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони[[2]](#footnote-2).

Въвеждаща информация относно предмета на доклада и неговото съдържаниее представена в **Раздел I.**

В **Раздел II** е представена Програмата за развитие на селските райони 2007-2013, целите и обхвата на оценката и предходни оценки на програмата.

**Раздел III** представя методологическия подход за осъществяване на оценката и неговите ограничения.

**Раздел IV** коментира институционалната рамка за осъществяване на програмата, мерките и приоритетите, логиката на интервенция и финансовото изпълнение.

**Раздел V** дава отговори на оценителните въпроси и анализира постигането на целевите стойности на индикаторите.

В **Раздел VI** са представени заключенията и препоръките от оценката.

**Основни изводи и препоръки**

Съществува **добра свързаност** между идентифицираните проблеми и целите, както и между целите и мерките, с които е предвидено постигане на целите. Логиката на интервенция на ПРСР 2007-2013 по отношение на целите и приоритетите се запазва валидна през цялото време на изпълнение на програмата и значителни промени в това отношение не се налагат и не са правени. Програмата е изменяна сравнително често (общо 15 изменения), като тези промени са свързани предимно с начина на прилагане.

При разработване на програмата е търсено **допълване между отделните мерки** за по-добро постигане на целите. Поради тази причина са програмирани и мерки, които имат допълващ ефект и като цяло са важни за постигане на целите на програмата, но не са от основен приоритет за бенефициентите (като мярка 122 и 124), както и мерки, за които не е съществувала готовност за прилагане към момента на стартиране на програмата (125, 126, 224). Ниската приоритетност и липсата на подходящи условия за прилагане води до слаб интерес и до отпадането на мерките или слабо усвояване на средствата, и до слабо постигане или непостигане на заложените цели.

Първоначалният вариант на програмата поставя **фокус върху икономическото развитие на земеделието и свързаните дейности**. Заделеният бюджет за ос 1 е 41% от финансовия план на програмата. Втори приоритет е подобряване на качеството на живот и услугите в селските райони – ос 3, с бюджет от 29% от бюджетите на оси 1, 2 3 и 4. Бюджетите на ос 2 и ос 4 са на нивото на изискваните от Регламент (ЕО) № 1698/2005 прагове – съответно 26% (при минимален праг 25%) и 2,6% (при минимален праг 2,5%). По този начин се гарантира сравнително добър баланс между приоритетите и мерките. Подходът ЛИДЕР се прилага за първи път в България през програмния период 2007-2013 и поради това е разбираема предпазливостта при планиране на средствата за ос 4. Реалното изпълнение обаче, изкривява така направеното първоначално разпределение в посока на **инвестиционните мерки за общините по ос** 3 и води до значително редуциране в процентно отношение на подкрепата за икономическото развитие от 41% на 31% и за местен капацитет и инициативи от 2,6% на 1,8%. Редуцирането на подкрепата за икономически растеж и местен капацитет и инициативи намалява очакваното въздействие на програмата в тази посока.

При програмиране на мерките е търсена **синергия** между приоритетите и отделните мерки. Връзката между приоритетите и мерките е както на ниво въздействие, така и на оперативно ниво. На ниво въздействие голяма част от мерките по ос 1 и ос 3 са програмирани така, че да генерират допълнителни въздействия по отношение на опазване на околната среда (ос 2), в това число мерки за предотвратяване на замърсяването на водите от торове и отпадъчни води от земеделските стопанства и населените места, използване на възобновяеми източници на енергия, подобряване на енергийната и ресурсна ефективност. Мерките по ос 1 и ос 3 се допълват по отношение на създаване на предпоставки за оживяване на селската икономика и създаване на условия за икономически растеж и заетост. Ос 4 ЛИДЕР е хоризонтална по своя характер и е планирана да има допълнителен принос към постигане на целите на оси 1, 2 и 3. Мерките за плащания в необлагодетелствани райони (211 и 212) имат директен принос към намаляване на проблемите, свързани с изоставяне на земи и обезлюдяване на селските райони. По отношение на изпълнението на мерките също са търсени синергични ефекти. Мерките за предоставяне на обучение и консултации имат хоризонтален характер.

Програмата има съществен принос за **придадена нетна добавена стойност** в подпомогнатите стопанства и създадена добавена стойност на годишна работна единица. Наблюдава се засилване на концентрацията на подпомогнатите стопанства в общия обем на създаваната брутна продукция от земеделие от 69% преди началото на програмния период до 82% през 2015 г. Като цяло подкрепените предприятия в хранителната индустрия успяват до голяма степен да се възползват от помощта, като добавената стойност в този отрасъл нараства забележимо, което свидетелства за повишаване на конкурентоспособността.

Програмата оказва положително въздействие върху **околната среда**, но това въздействие е трудно да се измери и оцени. В голяма степен това се дължи и на липсата на реални наблюдения на въздействията, както и някои пропуски на системата за мониторинг. Повечето от индикаторите за измерване на въздействията не могат непосредствено да се измерят чрез системата за мониторинг и за оценка на въздействията са необходими допълнителни проучвания като например за „индекса за популацията на птици, обитаващи земеделски земи“. При индикаторите, свързани с възобновяемата енергия, не е въведено уеднаквено събиране и докладване на информацията, което препятства по-доброто отчитане на приноса на проектите за производство на енергия от възобновяеми източници. Препоръчва се Управляващият орган да възложи допълнителни проучвания и анализи за оценка на въздействието от мерките на програмата върху околната среда. Препоръчва се да се анализира ефективността на създадената система за набиране на данни за резултатите от мерките в Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 върху околната среда, с цел да се осигури набирането на данни, които да позволят отчитане на постигнатите резултати и ефекти върху околната среда.

Основното въздействие от програмата по ос 3 е по отношение на **подобряване на инфраструктурата и услугите** в селските общини и от тук и качеството на живот и на територията на селските райони. Сравнително по-малко е въздействието по отношение съживяване на местната икономика, повишаване на икономическата активност на населението, намаляване на безработицата и повишаване на жизнения стандарт. Това е така поради значително преизпълнение както по отношение на финансов ресурс, така и като резултати на инфраструктурните мерки за общините и постигнатите по-слаби резултати по мерките за съживяване на селската икономика. По мерки 311 и 312 не са предвидени секторни приоритети за разнообразяване на икономическите дейности. Това се оказва не особено удачно, тъй като подкрепените проекти се фокусират основно в две сфери – къщи за гости и фотоволтаични централи, което от своя страна не води до постигане на заложената цел за диверсификация на икономиката в селските региони. Създаването на нови и обновяването на съществуващи центрове за информационни и комуникационни технологии в населените места не намира пряко отражение или конкретен принос към създаването на достъп до широколентов интернет. Приносът на програмата в това отношение е силно ограничен. Препоръчително е при подкрепата за разнообразяване на икономическите дейности по програмата за развитие на селските райони 2014-2020 да се приложат секторни приоритети или други способи, които да осигурят по-добри ефекти при изпълнение на мерките, насочени към разнообразяване и създаване на възможности за развитие на икономиката на селските райони.

**Ос 4 ЛИДЕР** поставя началото на изграждане на местен капацитет за прилагане на подход „отдолу-нагоре“ чрез създаване на местни инициативни групи. През програмния период 2007-2013 г. е подкрепено изпълнението на местни стратегии за развитие на 35 местни инициативни групи, действащи на територията на 57 общини (28% от територията на селските райони). Липсата на достатъчно средства, допълнително редуцирани от съкращаване на бюджета по ЛИДЕР, както и съпроводеното с трудности изпълнение в началото са основната причина за непостигане на още по-голямо въздействие. Дублирането на функции между Управляващия орган и Разплащателната агенция по отношение на оценката на проектни предложения, както и твърде консервативния подход на оценка на проектите, който не е съобразен с размера на инвестициите, водят до забава в изпълнението и съответно редуциране на първоначалния ентусиазъм и времето, което е било налично за изпълнение на стратегиите за местно развитие. Въпреки трудностите интересът към подхода от страна на местните общности остава голям. Прилагането на подхода Водено от общностите местно развитие в Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 трябва да бъде административно облекчено и където е възможно децентрализирано с делегиране на повече правомощия на Местните инициативни групи при подбора и оценката на проекти. Управляващият орган и Разплащателната агенция могат да осъществяват контрол чрез проверки на база на анализ на риска.

Програмата не постига очакваното въздействие по отношение на **създаване на заетост**. Причина за това е, че голяма част от подкрепата – например ос 2, инфраструктурните мерки по ос 3, инвестициите във възобновяеми енергийни източници нямат реален принос към създаване на заетост, а мерките, които имат пряк принос, не са постигнали целите си в това отношение. От друга страна, повишаване на ефективността на стопанствата и предприятията и на тяхната конкурентоспособност, с подкрепа за модернизиране и обновяване влиза в конфликт с целта за повишаване на заетостта. За периода 2007-2013 г. са отпаднали около 240 хил. стопанства, докато съкращението на работната сила, изразена в годишни работни единици е около  170 хил., което показва, че има повишение на производителността на труда, но се усилват социалните проблеми, свързани с безработицата в селските райони.

Приносът на ПРСР 2007-2013 за въвеждане на иновативни подходи е незначителен. Всички мерки, подкрепящи въвеждането на иновативни подходи и технологии, без една не постигат целевите си стойности. Основната мярка, насочена към сътрудничество и разработване на нови продукти, процеси и технологии не стартира и не е изпълнена. Като цяло въвеждането на нови технологии не е било водещ приоритет за бенефициентите, а стои на следващ план след модернизацията и технологичните подобрения. Допълнителна пречка е ниското ниво на сътрудничество между научно-развойните звена и бизнеса в страната.

Предоставената **техническа помощ** частично е допринесла за постигане на целите на програмата. Много от заложените дейности, свързани с въвеждането на информационни технологии и анализи и проучвания, не са реализирани. Ефектите върху укрепване на капацитета на Управляващия орган и Разплащателната агенция по отношение на повишаване на компетентността на служителите са минимални, тъй като провежданите обучения са били спорадични и не са се базирали на анализ на нуждите. Управляващият орган по време на изпълнението на програмата не е разполагал с ефективна информационна и мониторингова система и електронен архив. Интернет страниците както на Управляващия орган, така и на Разплащателната агенция не са достатъчно информативни, добре структурирани и лесни за ползване от потребителите. В настоящия програмен период (2014-2020) се препоръчва обученията за експертите в Управляващия орган и Разплащателната агенция да бъдат по-добре структурирани и планирани на база на анализ на нуждите. Необходимо е да се осигурят равномерни и непрекъснати дейности в тази посока. Препоръчително е за Управляващия орган да се въведат информационни системи, които да подпомагат съхранението и структурирането на информацията и процеса на мониторинг, както и да се разработи и въведе електронен архив. Необходимо е да се подобри интернет страницата на Програмата за развитие на селските райони. На страницата да се предоставя изчерпателна информация за програмата и нейните мерки, наредби и инструменти, сключени договори с бенефициенти, постигнати резултати, добри практики както и изготвени анализи и оценки. Страницата трябва да осигурява лесен достъп до информация и да гарантира висока прозрачност на изпълнение на програмата.

Основните цели на **Комуникационния план** по отношение на популяризиране на програмата и запознаване на потенциалните кандидати с възможностите за кандидатстване са постигнати чрез провеждане на множество информационни кампании, за което са заделени значителна част от средствата по техническа помощ. Липсата на независима оценка и анализ на изпълнение на комуникационните дейности е довела до липса на обективна информация относно постигане на целите и не е дала възможност на Управляващия орган да фокусира и подобри кампаниите с цел постигане на по-големи ефекти. Препоръчително е УО да вземе предвид нуждата от осъществяване на независим анализ и оценка на комуникационните дейности в рамките на Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 с цел постигане на по-добри резултати от тези дейности.

**Националната селска мрежа** има частичен принос към осигуряване на подкрепа за ефективното изпълнение на програмата, тъй като на практика мрежата функционира само в периода 2013-2015 г. Мрежата се създава със закъснение поради проблеми с провеждане на обществената поръчка. След приключване на договора с избрания изпълнител, който изпълнява ролята на звено за управление на мрежата, в края на 2015 година все още не е избрано ново звено за управление. Препоръчително е да се разгледа възможността функцията на звено за управление на Националната селска мрежа да бъде институционализирано в администрацията (например в Националната служба за съвети в земеделието), като специфични задачи се възлагат на външни изпълнители. По този начин ще се гарантира непрекъснатост на функциониране на мрежата.

# Съдържание

[Резюме 2](#_Toc504136117)

[Съдържание 8](#_Toc504136118)

[Списък на таблиците 10](#_Toc504136119)

[Списък на фигурите 13](#_Toc504136120)

[Списък на използваните съкращения 14](#_Toc504136121)

[Раздел I. Въведение 15](#_Toc504136122)

[1.1 Цел на доклада 15](#_Toc504136123)

[1.2 Структура на доклада 15](#_Toc504136124)

[Раздел II. Контекст на оценката 16](#_Toc504136125)

[2.1 Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г. 16](#_Toc504136126)

[2.2 Цел и обхват на оценката 20](#_Toc504136127)

[2.3 Предходни оценки на ПРСР 2007-2013 г. 20](#_Toc504136128)

[2.3.1 Предварителна оценка на ПРСР 2007-2013 г. 21](#_Toc504136129)

[2.3.2 Текуща и междинна оценка на изпълнението на ПРСР в периода 2008–2010 г: 22](#_Toc504136130)

[2.3.3 Текуща оценка на изпълнението на ПРСР за 2011, 2012 и 2013 г. 24](#_Toc504136131)

[Раздел III. Методологически подход 26](#_Toc504136132)

[3.1 Дизайн на оценката и използвани методи 26](#_Toc504136133)

[3.2 Оценителни въпроси 27](#_Toc504136134)

[3.3 Източници на данни и подходи при изчисляване на стойността на индикаторите 30](#_Toc504136135)

[3.4 Ограничения на методологическия подход 30](#_Toc504136136)

[Раздел IV. Описание на програмата, мерките и бюджета 31](#_Toc504136137)

[4.1 Институционален контекст при прилагане на програмата 31](#_Toc504136138)

[4.2 Описание на приоритетите и мерките на програмата 34](#_Toc504136139)

[4.3 Логика на интервенция на програмата 37](#_Toc504136140)

[4.3.1 Принос за постигане на националните цели и целите на Общността в периода 2007-2013 г. 37](#_Toc504136141)

[4.3.2 Логика на интервенция на отделните оси 42](#_Toc504136142)

[4.4 Финансово изпълнение на програмата 52](#_Toc504136143)

[4.4.1 Планирани и разходвани средства 52](#_Toc504136144)

[4.4.2 Разпределение на ниво програма и ниво на ос 56](#_Toc504136145)

[4.4.3 Финансови средства по мерки 60](#_Toc504136146)

[4.4.4 Обобщение на финансовото изпълнение на ПРСР 2007-2013 67](#_Toc504136147)

[Раздел V. Отговори на въпросите за оценка 68](#_Toc504136148)

[5.1 Постигане на целевите стойности на индикаторите 68](#_Toc504136149)

[Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор 68](#_Toc504136150)

[ОС 2: Подобряване на околната среда и природата 69](#_Toc504136151)

[ОС3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика 71](#_Toc504136152)

[Общи индикатори за въздействие 72](#_Toc504136153)

[5.2 Отговор на оценителните въпроси 78](#_Toc504136154)

[Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор 78](#_Toc504136155)

[ОС 2: Подобряване на околната среда и природата 116](#_Toc504136156)

[ОС3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика 136](#_Toc504136157)

[ОС 4: ЛИДЕР 163](#_Toc504136158)

[Техническа помощ 181](#_Toc504136159)

[Национална селска мрежа (НСМ) 187](#_Toc504136160)

[Хоризонтални общи въпроси 190](#_Toc504136161)

[Раздел VI. Заключения и препоръки 194](#_Toc504136162)

[6.1 Заключения 194](#_Toc504136163)

[По отношение на свързаност между мерките и целите, баланс между различните мерки на програмата 194](#_Toc504136164)

[По отношение на степен на постигане на специфичните цели на програмата, националните цели и целите на Общността 195](#_Toc504136165)

[6.2 Препоръки 197](#_Toc504136166)

[Приложения 200](#_Toc504136167)

[Приложение 1 Използвани документи 200](#_Toc504136168)

[Приложение 2. Промени в ПРСР 2007-2013 202](#_Toc504136169)

[Приложение 3. Данни за анализите по ос 4 ЛИДЕР 204](#_Toc504136170)

[Приложение 4. Карти във връзка с оценка на въздействието на мерките по ос 2 211](#_Toc504136171)

[Приложение 5. Онлайн проучване сред общини, бенефициенти по ПРСР 2007-2013 215](#_Toc504136172)

# Списък на таблиците

[Таблица 1. Мерки в обхвата на ос 1 34](#_Toc504136173)

[Таблица 2. Мерки в обхвата на ос 2 35](#_Toc504136174)

[Таблица 3. Мерки в обхвата на ос 3 36](#_Toc504136175)

[Таблица 4. Мерки в обхвата на ос 4 36](#_Toc504136176)

[Таблица 5. Връзка между мерките в програмата по отношение на въздействие 39](#_Toc504136177)

[Таблица 6. Връзка между мерките по ос 1 и индикаторите за резултат 45](#_Toc504136178)

[Таблица 7. Връзка между мерките по ос 2 и индикаторите за резултат 48](#_Toc504136179)

[Таблица 8. Връзка между мерките по ос 3 и индикаторите за резултат 50](#_Toc504136180)

[Таблица 9. Връзка между мерките по ос 4 и индикаторите за резултат 52](#_Toc504136181)

[Таблица 10. Окончателен одобрен бюджет (в евро)\* 53](#_Toc504136182)

[Таблица 11. Общо публични разходи на равнището оси (в евро) 54](#_Toc504136183)

[Таблица 12. Разпределение на средствата от ЕЗФРСР по оси (в евро) 54](#_Toc504136184)

[Таблица 13. Разпределение на националните средства по оси (в евро) 55](#_Toc504136185)

[Таблица 14. Разпределение на общите публични разходи между осите (%) 56](#_Toc504136186)

[Таблица 15. Разпределение на ЕЗФРСР между осите (%) 57](#_Toc504136187)

[Таблица 16. Разпределение на националните средства между осите (%) 57](#_Toc504136188)

[Таблица 17. Съфинансиране от ЕЗФРСР за общите публични разходи по оси (%) 58](#_Toc504136189)

[Таблица 18 Финансово разпределение и разходи по мярка (в евро и %) 61](#_Toc504136190)

[Таблица 19. Индикатори за резултат ос 1 68](#_Toc504136191)

[Таблица 20. Индикатори за резултат ос 2 69](#_Toc504136192)

[Таблица 21. Индикатори за резултат ос 3 71](#_Toc504136193)

[Таблица 22. Общи индикатори за въздействие 72](#_Toc504136194)

[Таблица 23.Подадени, одобрени, изпълнени и изплатени публични средства по мярка 111 към 31.12.2015 г. 82](#_Toc504136195)

[Таблица 24. Количествени цели относно общите индикатори на ЕС по мярка 111 83](#_Toc504136196)

[Таблица 25. Брой обучени по обхванати направления по мярка 111 83](#_Toc504136197)

[Таблица 26. Подадени, отхвърлени, сключени и платени заявки по мярка 112 86](#_Toc504136198)

[Таблица 27 Количествени цели и изпълнение на индикаторите по мярка 112 87](#_Toc504136199)

[Таблица 28. Проекти с плащане по мярка 112 по вид селскостопанска дейност 87](#_Toc504136200)

[Таблица 29 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 112 89](#_Toc504136201)

[Таблица 30. Постигане целите на мярка 114 на база одобрени заявления 91](#_Toc504136202)

[Таблица 31. Постигане целите на мярка 121 на база одобрени заявления 93](#_Toc504136203)

[Таблица 32. Разпределение на публичната помощ и на инвестициите по сектори 94](#_Toc504136204)

[Таблица 33 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 121 95](#_Toc504136205)

[Таблица 34. Постигане на индикаторните цели по мярка 122 96](#_Toc504136206)

[Таблица 35 Постигане на индикаторните цели по мярка 123 99](#_Toc504136207)

[Таблица 36 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 123 101](#_Toc504136208)

[Таблица 37 Постигане на индикаторните цели по мярка 141 103](#_Toc504136209)

[Таблица 38 Одобрени и платени проекти според размера на използваната площ 103](#_Toc504136210)

[Таблица 39 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 141 104](#_Toc504136211)

[Таблица 40 Изпълнение на измерителните индикатори по мярка 142 106](#_Toc504136212)

[Таблица 41 Разпределение на проектите и разплатените средства по сектори 107](#_Toc504136213)

[Таблица 42 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 142 108](#_Toc504136214)

[Таблица 43 Изпълнение на индикаторните цели по мярка 143 109](#_Toc504136215)

[Таблица 44 Предоставени допълнителни консултации на фермери по Мярка 141 110](#_Toc504136216)

[Таблица 45. Постигане на целите по специфични за мярката индикатори 113](#_Toc504136217)

[Таблица 46 Изпълнение на специфичните индикаторни цели 114](#_Toc504136218)

[Таблица 47 Изпълнение на специфичните индикаторни цели 115](#_Toc504136219)

[Таблица 48 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 143 116](#_Toc504136220)

[Таблица 49 Постигане на целите по мярка 211 въз основа на платените заявления към 31.12.2015 г. 120](#_Toc504136221)

[Таблица 50 Виждания на бенефициентите по мярка 211 за принос на мярката към нейните цели 120](#_Toc504136222)

[Таблица 51. Постигане на целите по мярка 212 въз основа на платените заявления към 31.12.2015г. 122](#_Toc504136223)

[Таблица 52 Виждания на бенефициентите по мярка 212 за принос на мярката към нейните цели 123](#_Toc504136224)

[Таблица 53. Постигане на целите по мярка 213 въз основа на оторизирани заявления до 31.12.2015 г. 123](#_Toc504136225)

[Таблица 54 Виждания на бенефициентите по мярка 213 за принос на мярката към нейните цели 124](#_Toc504136226)

[Таблица 55. Постигане на целите по мярка 214 въз основа на одобрени заявления (без повторение) до 31.12.2015г. 126](#_Toc504136227)

[Таблица 56 Виждания на бенефициентите по мярка 214 за принос на мярката към нейните цели 128](#_Toc504136228)

[Таблица 57. Постигане целите на мярка 223 за изходни индикатори на база одобрени заявления и платени заявки към 31.12.2015г. 130](#_Toc504136229)

[Таблица 58. Показатели за резултат на мярка 223 и изпълнението им 130](#_Toc504136230)

[Таблица 59 Виждания на бенефициентите по мярка 223 за принос на мярката към нейните цели 131](#_Toc504136231)

[Таблица 60. Постигане целите за възстановителни дейности по мярка 226 на база одобрени заявления и проекти с плащане към 31.12. 2015 г. 132](#_Toc504136232)

[Таблица 61. Постигане на индикаторите за резултат по мярка 226 132](#_Toc504136233)

[Таблица 62 Виждания на бенефициентите по мярка 226 за принос на мярката към нейните цели 132](#_Toc504136234)

[Таблица 63. Изпълнение на целите на мярка 311 база платени проекти 137](#_Toc504136235)

[Таблица 64.Насоченост на проектите с плащане по мярка 311 към 31.12.2015 г., 138](#_Toc504136236)

[Таблица 65. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 311 138](#_Toc504136237)

[Таблица 66. Изпълнение на индикатори за резултат по мярка 311 141](#_Toc504136238)

[Таблица 67. Изпълнение на целите на мярка 312 база платени проекти 142](#_Toc504136239)

[Таблица 68. Насоченост на проектите с окончателно плащане по мярка 312 143](#_Toc504136240)

[Таблица 69. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори на база проекти с окончателно плащане на към 31.12.2015 г. 144](#_Toc504136241)

[Таблица 70. Изпълнение на целите на мярка 313 база платени проекти 147](#_Toc504136242)

[Таблица 71. Разпределение на туристическите дейности по вид 147](#_Toc504136243)

[Таблица 72 Взаимодействия между отделните мерки 150](#_Toc504136244)

[Таблица 73. Изпълнение на целите на мярка 321 база платени проекти 152](#_Toc504136245)

[Таблица 74. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 321 153](#_Toc504136246)

[Таблица 75. Разпределение на подкрепените дейности по вид 154](#_Toc504136247)

[Таблица 76. Изпълнение на целите на мярка 322 база платени проекти 158](#_Toc504136248)

[Таблица 77. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 322 158](#_Toc504136249)

[Таблица 78. Разпределение на вида обновление 159](#_Toc504136250)

[Таблица 79 Взаимодействия между отделните мерки 162](#_Toc504136251)

[Таблица 80. Текучество в служителите на МИГ 2012, 2013 и 2104 г. 166](#_Toc504136252)

[Таблица 81. Изпълнение на целите на мярка 431 167](#_Toc504136253)

[Таблица 82. Създадени работни места по проекти на МИГ 173](#_Toc504136254)

[Таблица 83. Разпределение на бенефициентите по мерки 176](#_Toc504136255)

[Таблица 84. Индикатори за изпълнение на мярка 421 177](#_Toc504136256)

[Таблица 85. Цели, планирани дейности и разходвани средства по мярка 511 182](#_Toc504136257)

[Таблица 86. Организация и институционализиране на НСМ в страните- членки на ЕС 188](#_Toc504136258)

[Таблица 87. Постигнати резултати от работата на НСМ в периода 2013-2015 г. 189](#_Toc504136259)

[Таблица 88. Проекти към Стратегиите за местно развитие на МИГ 204](#_Toc504136260)

[Таблица 89. Заинтересовани страни по мерки от ос 4 206](#_Toc504136261)

# Списък на фигурите

[Фигура 1. Логика на интервенция на ос 1 43](#_Toc506984707)

[Фигура 2. Логика на интервенция на ос 2 47](#_Toc506984708)

[Фигура 3. Логика на интервенция на ос 3 49](#_Toc506984709)

[Фигура 4. Логика на интервенция на ос 4 51](#_Toc506984710)

[Фигура 5. Публични плащания по ПРСР по приоритетни оси към 31.12.2015 г., млн. евро 59](#_Toc506984711)

[Фигура 6. БДС и факторен доход на годишна работна единица, лв./ГРЕ 85](#_Toc506984712)

[Фигура 7. Брутна добавена стойност по мярка 112 89](#_Toc506984713)

[Фигура 8. Принос на инвестициите по М121 в брутообразуването на основен капитал в българското земеделие, млн. лв. 93](#_Toc506984714)

[Фигура 9. Нетна добавена стойност и възвращаемост на труда в горския отрасъл 97](#_Toc506984715)

[Фигура 10. Брой на подпомогнатите предприятия по сектори по мярка 123 99](#_Toc506984716)

[Фигура 11. Дял на инвестициите по подпомогнати сектори по мярка 123 100](#_Toc506984717)

[Фигура 12. Брутна добавена стойност общо в хранителната индустрия и в секторите подпомогнати по мярка 123, млн. евро 101](#_Toc506984718)

[Фигура 13. БДС на ГРЕ в икономиката и селското стопанство, лв. 105](#_Toc506984719)

[Фигура 14. Брутна добавена стойност общо в отрасъла и по мярка 121 112](#_Toc506984720)

[Фигура 15. Териториално изпълнение на мярка 311 – брой проекти по области 140](#_Toc506984721)

[Фигура 16. Брой проекти по области подкрепени по мярка 312 145](#_Toc506984722)

[Фигура 17. Брой проекти по области подкрепени по мярка 313 148](#_Toc506984723)

[Фигура 18. Брой проекти по области, подкрепени по мярка 321 155](#_Toc506984724)

[Фигура 19. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на качеството на живот във Вашата община 156](#_Toc506984725)

[Фигура 20. Брой проекти по области, подкрепени по мярка 322 160](#_Toc506984726)

[Фигура 21. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на привлекателността на Вашата община като място за живеене 161](#_Toc506984727)

[Фигура 22. Подадени заявления, сключени договори, изпълнени договори по подмярка 431-2 и подкрепени МИГ по мярка 41 за изпълнение на стратегии за местно развитие 164](#_Toc506984728)

[Фигура 23. Разположение на МИГ на територията на страната 165](#_Toc506984729)

[Фигура 24. Бенефициенти по проекти на МИГ по сектори в периода 2007-2013 г. 179](#_Toc506984730)

[Фигура 25. Принос на МИГ, оценен от общините партньори 180](#_Toc506984731)

[Фигура 26. Членство в НСМ по групи заинтересовани страни 189](#_Toc506984732)

# Списък на използваните съкращения

|  |  |
| --- | --- |
| БВП | Брутен вътрешен продукт |
| БДС | Брутна добавена стойност |
| ВЕИ | Възобновяеми енергийни източници |
| ВПС | Висока природна стойност |
| ГРЕ | Годишна работна единица |
| ДФЗ | Държавен фонд "Земеделие" |
| ЕПИВ | Европейския план за икономическо възстановяване |
| ЕС | Европейски съюз |
| ЕЗФРСР | Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони |
| ИКТ | Информационни и комуникационни технологии |
| ИСАК | Интегрираната система за администриране и контрол |
| КН | Комитет за наблюдение |
| МЗХГ | Министерство на земеделието, храните и горите |
| МИГ | Местни инициативни групи |
| НПО | Неправителствена организация |
| НСМ | Национална селска мрежа |
| НССЗ | Национална служба за съвети в земеделието |
| ПРСР | Програма за развитие на селските райони |
| РА | Разплащателна агенция |
| СМР | Стратегия за местно развитие |
| УО | Управляващ орган |

# Раздел I. Въведение

Настоящият доклад представлява **последваща (ex-post) оценка** на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) 2007-2013 г.

Оценката е възложена от **Министерството на земеделието, храните и горите** (МЗХГ), Дирекция „Развитие на селските райони“, и е осъществена през ноември 2017-януари 2018 г. от екип от експерти на обединение **„ИНСАЙТ ПРСР”** със съдружници Екорис Саут Ийст Юроп ЕООД и БИМ Консултинг ООД.

## Цел на доклада

Оценката има за цел да отговори на изискванията чл. 84 и чл. 86 на Регламент (ЕО) № 1698/2005, съгласно които програмите на развитие на селските райони са предмет на предварителна, междинна и **последваща оценка**. Последващата оценка се осъществява **след приключване на програмата** и основната й цел е да оцени степента на използване на ресурсите, ефикасността и ефективността от програмирането по Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕСФРСР), социално-икономическото въздействие и въздействието върху приоритетите на Общността.

## Структура на доклада

Докладът е структуриран в **6 раздела** съгласно техническата спецификация на Възложителя и съгласно Ръководство за последваща оценка на програмите за развитие на селските райони (2007-2013 г.), изготвено от Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони[[3]](#footnote-3).

Въвеждаща информация относно предмета на доклада и неговото съдържаниее представена в **Раздел I.**

В **Раздел II** е представена ПРСР 2007-2013, целите и обхвата на оценката и предходни оценки на Програмата.

**Раздел III** представя методологическия подход за осъществяване на оценката и неговите ограничения.

**Раздел IV** коментира институционалната рамка за осъществяване на Програмата, мерките и приоритетите, логиката на интервенция и финансовото изпълнение.

**Раздел V** дава отговори на оценителните въпроси и анализира постигането на целевите стойности на индикаторите.

В **Раздел VI** са представени заключенията и препоръките от оценката.

# Раздел II. Контекст на оценката

## Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.

ПРСР 2007-2013 е официално одобрена на 19 февруари 2008 г. с решение на Европейската комисия № 755. Първоначално планираният общ бюджет на Програмата за периода 2007-2013 г. възлиза на 3,242 млрд. евро, от които 2,609 млрд. евро от ЕС и 0,632 млрд. евро от държавния бюджет.

Допълнителният пакет средства от Европейския план за икономическо възстановяване (ЕПИВ) за България е одобрен с Решение на Комисията C (2010) 1223 от 4 март 2010 г. Средствата възлизат на 36,83 млн. евро.

След последните промени, общият бюджет на Програмата е намален на 3,102 милиарда евро, от които 2,5 милиарда са финансиране от ЕС, а останалото е от държавния бюджет. Финансовият ресурс по програмата е разпределен по приоритетни оси, които от своя страна са разделени по конкретни мерки за финансово подпомагане на отделните кандидати.

ПРСР 2007-2013 е насочена към развитие на конкурентно и иновативно земеделие, горско стопанство и хранително-вкусовата промишленост, опазване на природните ресурси и околната среда, както и към насърчаване на възможностите за заетост и по-добро качество на живот в селските райони. Това са и целите, заложени в Националния стратегически план за развитие на селските райони.

Идентифицираните проблеми, посочени в SWOT анализа на Програмата, които са адресирани с предложените мерки, са следните:

|  |  |
| --- | --- |
| ***По отношение на постигане на конкурентно и иновативно земеделие, горско стопанство и хранително-вкусовата промишленост*** | |
| Неефективно производство и маркетинг на земеделски и горски продукти. | * Поляризирана структура на стопанствата в земеделието с огромен дял полупазарни стопанства или стопанства, произвеждащи за собствена консумация; * Ниска производителност в земеделието и хранително-вкусовата промишленост; * Амортизирано оборудване и морално остарели технологии; * Част от предприятията и продуктите не отговарят на новите стандарти и изискванията на европейското законодателство; * Слаба интеграция на хранителните вериги и липса на сътрудничество между производителите; * Висок дял на непреработени или полу-преработени продукти с ниска добавена стойност в износа на храни. |
| Липса на финансиране | * Недостиг на собствен капитал и труден достъп до кредити за дребните стопани в земеделието и горското стопанство; * Голям дял млади гори, чиято поддръжка изисква високи разходи; значителен дял стари издънкови гори. |
| Нискоквалифицирана и застаряваща работна сила | * Застаряваща работна сила в земеделието и горското стопанство; * Ниско образователно и квалификационно равнище, недостатъчни управленски умения на работната сила в земеделието и частните горовладелци; |
| Липса на иновации | * Не добре развита система за професионално обучение в земеделието, хранително-вкусовата промишленост и горското стопанство и недостатъчен обхват на консултантските услуги; * Слаба интеграция на научноизследователските звена и бавно навлизане на иновациите в земеделието и хранително вкусовата промишленост |
| ***По отношение на развитие на екологосъобразно селско стопанство*** | |
| Унищожаване на природни ресурси или неефективно използване | * Унищожение на ценни полу-естествени местообитания посредством дрениране, разораване, строителна дейност и използване на синтетични торове и химикали; * Неподходящо използване на почвите и водите: замърсявания, нарушен воден баланс и т.н; * Устойчива тенденция към деградация на почвената структура в обработваемите земи; * Недостатъчна осведоменост на поземлените собственици относно природната стойност на земята и устойчивото земеползване; * Неефективно използване на природните ресурси, включително свръх експлоатиране. |
| Недостатъчни превантивни мерки | * Висок риск от увреждане на горите от природни бедствия |
| ***По отношение на качеството на живот в селските райони*** | |
| Обезлюдяване, бедност и социална изключеност | * Застаряващо население, отрицателен естествен прираст и миграция на населението; * Бедност и социална изключеност в селските райони; * Ниско качество на социалното обслужване и слаб достъп на населението от селските райони до основни услуги (училища, здравеопазване и социални грижи, навлизане на информационните и компютърни технологии, услугите, свързани със свободно време и развлеченията); * Слаб социален капитал за местно развитие. |
| Силно зависима от земеделието икономика и висока безработица | * Силно зависима от земеделието икономика и ограничени възможности за намиране на работа извън селското стопанство; * Влошаващо се качество на работната сила в селските райони (нисък образователен статус, незадоволително участие в процеса на непрестанно придобиване на знания и подобряване на квалификацията, дълги периоди на безработица); |
| Амортизирана или липсваща инфраструктура | * Силно амортизирана и/или липсваща основна инфраструктура (пътна инфраструктура, водоснабдяване и канализация). |

Програмата се изпълнява на територията на цялата страна и приоритетно в селските райони[[4]](#footnote-4). Инвестиционните мерки по ос 1 се изпълняват на територията на цялата страна. Инвестициите по ос 3 и 4 са насочени към селските райони – 231 от общо 264 общини в Р. България, които съгласно националната класификация, са определени като селски райони. Мерки 311 и 312 са насочени само към селски райони, разположени извън границите на градски агломерационни ареали – 178 общини.

ПРСР 2007-2013 е структурирана в 4 приоритетни оси. Приоритетните оси, целите, които си поставят, проблемите, които адресират, и допустимите кандидати са представени по-долу:

|  |
| --- |
| **Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор** |
| **Обща цел:** Развитие на конкурентоспособни и основани на иновации земеделие, горско стопанство и хранително-вкусова промишленост.  **Подцели:**   * 1. Преструктуриране и модернизиране на технологичната база и насърчаване на иновациите.   2. Подкрепа за адаптиране на структурата на стопанствата и за кооперирането.   3. Повишаване на знанията и подобряване на човешкия потенциал. |
| **Бенефициенти:** земеделски производители; полупазарни стопанства, млади фермери; организации на производители; лица, които са заети в селското и горското стопанство; собственици на гори, вкл. техни сдружения – частни и общински; микро-, малки и средни предприятия от хранително-преработвателния сектор; институции или организации (публични или частни) осигуряващи консултантски услуги, професионално обучение и информационни дейности. |

|  |
| --- |
| **Ос 2: Подобряване на околната среда и природата** |
| **Обща цел:** Опазване на природните ресурси и околната среда в селските райони.  **Подцели:**  2.1 Разширяване на устойчивото управление на земеделските земи.  2.2 Насърчаване на устойчивото управление на горите и земите покрити с гори. |
| **Бенефициенти:** земеделски производители от необлагодетелствани райони, земеделски производители, желаещи да се занимават с биологично земеделие; собственици на гори, включително техни сдружения; собственици и/или ползватели на гори и земеделски земи, чиито места попадат в обхвата на Европейската екологична мрежа Натура 2000. |

|  |
| --- |
| **Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика** |
| **Обща цел:** Подобряване на качеството на живот и разнообразяване на възможностите за заетост в селските райони  **Подцели:**  3.1 Подобряване на качеството на живот в селските райони.  3.2 Насърчаване на разнообразяването на възможностите за заетост в селските райони. |
| **Бенефициенти:** Общини от селските райони; земеделски производители; новорегистрирани или съществуващи микропредприятия; юридически лица с нестопанска цел (включително читалища); занаятчии; местни поделения на вероизповедания. |

|  |
| --- |
| **Ос 4: ЛИДЕР** |
| **Обща цел:** Изграждане на местен капацитет и подобряване на местното управление  **Подцели:**  4.1 Създаване на местен капацитет за прилагане на подхода ЛИДЕР.  4.2 Подкрепа за прилагане на стратегии за местно развитие. |
| **Бенефициенти:** Местни инициативни групи (МИГ), физически и юридически лица, неправителствени организации и общини в районите, където има одобрена и действаща МИГ. |

В допълнение на горните приоритетни оси, финансиране се предоставя и за техническа помощ за управление и изпълнение на Програмата.

|  |
| --- |
| **Техническа помощ** |
| **Обща цел:** Осигуряване ефективно управление и изпълнение на Програмата. |
| **Бенефициенти:** Министерство на земеделието и храните и Държавен фонд "Земеделие" (ДФЗ). |

Размерът на безвъзмездна финансова помощ за един кандидат варира в зависимост от типа на прилаганата мярка и изпълняваните дейности – между 40% и 100% от общата стойност на проекта в зависимост дали кандидатът е частно лице или община. По мярка 123 за кандидати големи предприятия (които не отговарят на определението за МСП съгласно ЗМСП) е предвиден интензитет на помощта в размер на 25 % от одобрените разходи. За част от мерките безвъзмездната помощ се предоставя на площ (обработваема земя или гори) или на земеделско стопанство (например при подпомагане на млади фермери и полупазарни стопанства). При други мерки плащанията са на база животинска единица или пчелни семейства.

Всяка мярка на ПРСР 2007-2013 се прилага чрез конкретна наредба, която инкорпорира разпоредби на свързано европейско и национално законодателство. В тези наредби са залегнали не само изискванията на Регламент на Комисията (EC) No 1974/2006 (контролни процедури и кръстосано съответствие), но и изискванията за спазване на свързано вторично законодателство, имащо отношение към конкретната подкрепяна дейност.

**Очакваното въздействие** от Програмата е в няколко направления:

**Икономически растеж** в областта на селското стопанство, горското стопанство и хранително вкусовата промишленост.

**Повишаване на производителността на труда** в земеделието, на база на използване на по-продуктивни “производствени активи” – оборудване, сграден фонд, инфраструктура и обучение за подобряване на управленските умения.

Положително въздействие върху нивата на **заетост** чрез създаване на нови възможности за заетост и запазване на съществуващи работни места.

**Положително въздействие върху околната среда и климатичните промени**, не само от мерките по ос 2, но и като цяло от изпълнението на програмата.

## Цел и обхват на оценката

Съгласно техническата спецификация на Възложителя, последващата (ex-post) оценка на ПРСР 2007-2013 има за цел да изследва степента на използване на ресурсите, резултатността и ефективността от програмирането на ЕЗФРСР, социално-икономическото въздействие и въздействие върху приоритетите на Общността.

Последващата оценка на програмата е свързана с извършване на оценка на Програмата на ниво ос и мярка относно:

* Съответствие за решаването на най-важните потребности в областта на Програмата;
* Ефективност и достижения за изпълнението на целите на политиката;
* Въздействия по отношение приноса на Програмата към извършваните в обхвата ѝ промени;
* Факторите „успех“ и „провал“ и научените уроци, с оглед създаването на бъдещата политика.

## Предходни оценки на ПРСР 2007-2013 г.

ПРСР 2007-2013, съгласно изискванията на Регламент (ЕО) № 1698/2005, е била обект на предварителна, годишни текущи оценки, както и една междинна оценка, осъществена през 2010 г.

**Основните констатации на докладите** са представени по-долу:

### Предварителна оценка на ПРСР 2007-2013 г.

Предварителната оценка на ПРСР 2007-2013 г. е изготвена в периода 2006-2007 г. от консорциум с водещ партньор Scanagri Denmark, ADE s.a., Belgium, AGROTEC S.p.A, Italy, BRL Ingénierie, France, ECORYS, The Netherlands, Halcrow Group Ltd., United Kingdom, Oceanic Development, Frаnce, TYPSA Ingenieros Consultores, Spain.

Основните **препоръки** от този доклад са отнасят до:

**Фокусиране на ресурсите**, изработване на критерии за приоритетност и стратегия за всяка мярка, отчитайки както типовете потенциални ползватели на подкрепата, така и географското им разположение в страната.

Изработване на **ефективна процедура за възражения** срещу решения на Управляващия орган или Разплащателната агенция; възможност за обмяна на добри и лоши практики и предупреждения срещу неквалифицирани / некоректни консултанти, доставчици на услуги, техника или материали.

**Децентрализиране на изпълнението** и изнасяне на значителна част от административните процедури на областно ниво.

Осигуряване на **тясно сътрудничество между Управляващия орган (УО) и Разплащателната агенция**.

Гарантиране на по-лесен достъп за бенефициентите до **кредити за инвестициите** по проектите (междинно финансиране).

Голяма част от горните препоръки не са отразени от самото начало на изпълнение на Програмата. Оценките по време на изпълнение на Програмата (текущите и междинни оценки) констатират проблеми с фокусиране на инвестициите, значително централизиране на изпълнението, делегиране на малко правомощия на регионалните офиси на Разплащателната агенция, неефективно сътрудничество между УО и разплащателната агенция (РА) и финансови затруднения на бенефициентите.

В хода на изпълнение на Програмата са предприети мерки за облекчаване на финансовите затруднения на бенефициентите. Авансовите плащания към бенефициенти са увеличени от 20% на 50% и е въведена възможност за гаранция чрез поръчителство. Разработени са схеми за предоставяне на безлихвени заеми за извършване на плащания, за мерките, по които кандидати са общини – М313, М321, М322, М223 и М226. Към края на изпълнение на Програмата (през 2012) е създаден Гаранционен фонд. Гаранционният фонд издава допълваща обезпечението гаранция в размер до 80 на сто от размера на заеми за проекти по мерки 121, 122 и 123 на Програмата за развитие на селските райони.

Изпълнението на Програмата като цяло остава силно централизирано, но с течение на изпълнение на Програмата процедурите се облекчават като при мерки 112, 114 и 141 изпълнението е децентрализирано – документите се подават в областните офиси на РА, а регионалните офиси на РА извършват проверка при осъществяване на плащанията.

Голяма част от промените на Програмата са свързани с необходимост от фокусиране на подкрепата и касаят промени в наредбите за прилагане или осигуряване на по-добра взаимовръзка между мерките. Фокусирането на мерките, като цяло е трудно в процеса на изпълнение. Опитът от прилагането на Програмата в това отношение основно е използван при програмиране на новата ПРСР 2014-2020.

Предварителната оценка също така препоръчва отпадане на мярка 131, *Подпомагане приспособяването на фермери към нарастващите изисквания по стандартите на Общността*, мярка 132 *Подпомагане на фермери, участващи в схеми за качество на храните*, мярка 133 *Подпомагане групи производители за информационни схеми, промоциращи качество на храните* и мярка 216 *Подкрепа за непроизводствени инвестиции в земеделски земи*, което е взето предвид. В настоящата ПРСР 2014-2020 са предвидени инвестиции в непроизводствени дейности чрез подмярка 4.4 „Инвестиции в непроизводствени дейности“ от мярка 4 „Инвестиции в материални активи“.

### Текуща и междинна оценка на изпълнението на ПРСР в периода 2008-2010 г:

Оценката е осъществена в периода 2007-2010 г. от екип на AGROTEC S.p.A. В обхвата на работа са включени и тематични оценки относно:

* Оценка на контекста на Програмата;
* Проучване на сектора за производство на мляко;
* Преглед на базовите индикатори;
* Преоценка на интервенционната логика на ПРСР и оценка на въздействието от преразпределението на средства между мерките от ПРСР;
* Тематично проучване на административните процедури;
* Преглед на мярката и анализ на местната инициатива за разработване на проекти, финансирани по ПРСР.

Основните констатации на оценките са обобщени в доклада за междинна оценка и са както следва:

Констатирано е, че Програмата е **много уместна** за развитие и модернизиране и селското стопанство и развитие на селските райони.

**По отношение на ефективността** е установено забавяне в изпълнението на някои мерки и неравномерно усвояване на средствата по отделните мерки. Като цяло са установени положителни ефекти по отношение на създаване или запазване на работни места, повишаване на икономическата активност; повишаване на производителността на труда и модернизация на стопанствата. Също така са отбелязани положителни ефекти по отношение на околната среда, макар да се отбелязва, че те са по-скромни предвид слабото усвояване на средства, особено по отношение на мерките, свързани с горите. Положителни ефекти са отбелязани и по отношение на подкрепата за селските райони, основно в изграждане на инфраструктура (водоснабдяване и канализация, пътища, осветление и паркове).

По отношение **системата за мониторинг**, докладът заключава, че последната не работи така добре, както би трябвало. Не се събират всички необходими данни, а ако се събират, не винаги се въвеждат в електронната система. Отбелязват се трудности за извеждане на справки от електронната система. Констатирано е, че информацията по наблюдение на прилагането на ПРСР, достигаща до УО, не винаги е с добро качество, което препятства работата на УО.

По отношение на **публичност и прозрачност** се отбелязва, че са провеждани комуникационни кампании. Въпреки това някои потенциални бенефициенти не са добре информирани относно възможностите за кандидатстване и най-вече за целите на подкрепата, предоставяна по програмата. По отношение на прозрачността се констатира, че формално на страниците на МЗХГ и на ДФЗ е налична информация относно програмата и мерките, но няма информация относно сключените договори, бенефициентите, стойността на договорите и тяхното териториално разпределение. Това силно ограничава прозрачността и затруднява мониторинга, включително от страна на КН.

Основните **препоръки** касаят:

**Преразпределение на средства** между мерките поради големия риск, значителна част от бюджета да бъде освободен през 2011 г, както и отпадане на мерки 126 и 341. Препоръката е взета предвид. Направено е преразпределение на бюджета между мерките чрез шестото и седмо изменение на Програмата. Преразпределение на средства между отделните мерки е правено и през следващите години с цел по-рационално използване и усвояване.

Подобряване на **общата среда за изпълнение** на Програмата чрез осигуряване на повече информация/ориентация и консултации и по-лесен достъп до мостов капитал. Препоръката е взета предвид. Що се отнася до предоставяне на достъп до финансиране, с осмото изменение на ПРСР 2007-2013 е създаден Гаранционен фонд за предоставяне на финансови гаранции на ползватели на помощта от малки и средни предприятия по мерки 121,122 и 123. Общата среда за изпълнение е подобрявана в хода на изпълнение на Програмата, но особено голям напредък по отношение на предоставянето на повече и лесно достъпна информация не може да бъде отчетен предвид на незадоволителното ниво на информация, предоставяна на страницата на УО и РА.

Подобряване на **синергията** на програмата чрез интегриране на мерки 124 и 121 и установяване на силна взаимосвързаност между мерки 112, 141, 142 и общия бюджет за конкурентоспособност по мярка 121. Препоръката е взета предвид. Мярка 124 е интегрирана в мярка 121. Чрез седмото изменение на Програмата по мярка 121 се дава приоритет на кандидати, които са одобрени по мерки 112, 141, 142.

Увеличаване на инвестициите по **приоритети на ЕС** (иновации, спестяване на енергия и вода, използване на ИКТ, качествени храни, биологични храни, туризъм). Препоръката е взета предвид и е отразена в седмото изменение на Програмата.

Регионално пренасочване на средствата по мерки 112, 121, 141, 311, 312, за да се подпомогне социално-икономическото преструктуриране в приоритетните **райони с най-затруднени перспективи за развитие**. Чрез седмо изменение на ПРСР по мярка 121 и мярка 112 се дава приоритет на инвестиционни проекти, които се реализират на територията на области с по-слаба реализация на инвестиционни проекти по Програмата.

Подобряване на **системата за мониторинг**. Препоръчва се предоставяне на КН на информация за ефектите и резултатите, а не само информация за броя обработени проекти. Препоръчва се да бъде осигурен достъп в реално време до електронната система за управление. Препоръката като цяло не е изпълнена. Само отделни служители на УО са имали достъп до ограничена информация от ИСАК, а УО не разполага със собствена информационна система[[5]](#footnote-5). В текущия доклад за оценка за 2011 г. е отбелязан напредък, свързан с подобрената електронна система на ДФЗ за генерирането на различни видове справки. В същото време се констатира, че на КН информация се предоставя само за нивата на договориране и разплащане и то обикновено в неконсолидиран вид.

По отношение на **прозрачността** и предоставянето на достатъчно информация за програмата информационната система на ПРСР 2007-2013 ИСАК няма публичен модул, както е при информационната система за оперативните програми, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фон и Кохезионния фонд (ИСУН).

Укрепване на **капацитета на УО** да осъществява различни видове анализи за осигуряване на ефективно управление на мерките и Програмата. Препоръката е взета предвид чрез провеждане на обучения и набавяне на липсващия аналитичен капацитет по линия на техническата помощ.

**Делегиране на някои дейности** по оценка и информация на трети страни като Агенцията по горите, браншови организации. Препоръката частично е взета предвид като е предвидена възможност за включване на външни експерти в оценителните комисии.

### Текуща оценка на изпълнението на ПРСР за 2011, 2012 и 2013 г.

Текущата оценка на ПРСР 2007-2013 за 2011, 2012 и 2103 е осъществявана от Консорциум „Агриконсулт“.

Докладите за всяка от годините представят напредъка на Програмата по оси и мерки. Отправени са специфични препоръки по съответните оси, които оперативно са отразявани в процеса на изпълнение на Програмата. Препоръките като цяло касаят преразпределение на средства между мерки и оси с цел по-ефективно усвояване на средствата; ревизиране на целевите стойности на някои индикатори; подобряване на планирането и приема на проекти, навременно одобрение на проектите; популяризиране на създадения Гаранционен фонд и на мерки, към които има слаб интерес от страна на потенциални бенефициенти; подобряване на системата за мониторинг и набиране на данни, с които могат да се проследят ефектите от изпълнените мерки; оптимизиране на действията и координацията между УО и Разплащателната агенция.

В последния доклад за текуща оценка (2013) са отправени препоръки, касаещи програмирането на ПРСР 2014-2020, включително увеличаване на ресурса за ЛИДЕР; ранно стартиране на информационна кампания към потенциалните бенефициенти; подобряване на прозрачността на процеса на кандидатстване и насърчаване на иновациите като се използва наличния научен капацитет в Селскостопанска академия.

# Раздел III. Методологически подход

## Дизайн на оценката и използвани методи

Подходите за осъществяване на оценката са съобразени с изискванията на Възложителя, изложени в техническата спецификация, с насоките на ЕК за осъществяване на последващи оценки на програмите за развитие на селските райони в периода 2007-2013[[6]](#footnote-6) и с финансовите и времеви ограничения, както и с наличната информация и възможностите за набавяне на допълнителна такава за целите на оценката.

Предвид на естеството на оценката основният фокус на анализите е насочен към постигнатите резултати и въздействия, като въпроси, свързани с релевантността на мерките и изпълнението, са коментирани от гледна точка на това доколко са били предпоставка за постигане или непостигане на планираните цели.

Изключително кратките срокове за осъществяване на оценката в голяма степен предопределиха възможните подходи по отношение на преглед на наличната и набиране на допълнителна информация[[7]](#footnote-7).

Оценката е осъществена предимно на базата **кабинетно проучване** на наличната информация в УО и ДФЗ, събирана като част от системата за мониторинг и изложена в годишните доклади за изпълнение на програмата, както и на база на данните за постигнатите стойности на индикаторите, предоставени от ДФЗ. Аналитична информация е черпена от докладите за оценка, както и от доклади на бенефициенти по ос 4 ЛИДЕР, доклади и анализи, изработени в рамките на НСМ и по техническа помощ, включително тригодишните доклади за въздействие на Програмата върху околната среда. В допълнение е ползвана публично-налична информация относно европейски, национални, регионални и общински планове за развитие и стратегиите за местно развитие на МИГ, данни от Националния статистически институт, отдел „Агростатистика“ на МЗХГ и Евростат, както и одитни доклади на Сметната палата.

Допълнителна информация е набавена по време на оценката чрез провеждане на **срещи/интервюта** с представители на УО, ДФЗ, членове на Комитета за наблюдение и Националното сдружение на общините в България.

Като част от анализите по ос 1 и ос 4 са проведени две **фокус групи** с представители на браншови организации (по ос 1) и представители на МИГ (ос 4).

Анализите по ос 3 са подкрепени с информацията, получена от **онлайн проучване** сред селски общини, бенефициенти по мерки 313, 321 и 322. Във въпросника са включени и въпроси относно ефектите от изпълнението на мерките по ос 4 ЛИДЕР. Въпросникът е разпратен до 231 общини, от които са отговорили 47 общини (20% от респондентите). Информацията, набрана чрез онлайн проучването, е представена в Приложение 5.

Допълнително през м. януари 2018 г. са проведени **теренни проучвания** сред бенефициенти по ос 2 и по мерки 311 и 312 на ос 3. Посетени бяха 19 проекта по мерки 311 и 312 и 41 проекта по мерките от ос 2 на територията на цялата страна, както следва:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Мярка по ос 2** | **Брой проекти** |  | **Основно производство** | **Брой проекти** |
| 211 | 9 |  | полски култури | 5 |
| 212 | 8 |  | трайни насаждения | 5 |
| 213 | 4 |  | лозя за вино | 3 |
| 214 | 8 |  | млечни крави/ биволи | 3 |
| 223 | 5 |  | градинарство | 1 |
| 226 | 7 |  | овци/кози | 6 |
| Общо по ос 2 | 41 |  | едър рогат добитък за месо | 4 |
|  |  |  | пчели | 2 |
|  |  |  | пасища | 1 |
|  |  |  | гори | 11 |
|  |  |  | Общо | 41 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Мярка по ос 3** | **Брой проекти** |  | **Насоченост на инвестициите** | **Брой проекти** |
| 311 | 10 |  | Производство на мебели | 1 |
| 312 | 9 |  | Туризъм | 16 |
| Общо | 19 |  | ВЕИ | 2 |

Методите за анализ, които са използвани, са продиктувани основно от наличната информация и цели на оценката и включват:

* Анализ на заинтересованите страни;
* Анализ на логиката на интервенция;
* Анализ на индикатори;
* Финансов анализ;
* Анализ на приноса;
* Експертен анализ на постигнатите въздействия.

## Оценителни въпроси

Оценителните въпроси, на които оценката трябва да даде отговор, са посочени в техническата спецификация на Възложителя. Те са групирани по приоритетни оси. В допълнение са посочени оценителни въпроси, касаещи националната селска мрежа, както и хоризонтални общи въпроси към оценката. Оценителните въпроси са, както следва:

|  |
| --- |
| **Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор** |
| 1. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор? (*Стратегически приоритет на Общността*); 2. До каква степен ПРСР съпътствала за преструктурирането на млечния сектор? (*Health Check objective*);   *За всяка от мерките по ос 1, включени в ПРСР:*   1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на конкурентоспособността на бенефициентите? 2. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)? (*например екологични ползи от инвестициите в съхранение на оборски тор*); |

|  |
| --- |
| **Ос 2: Подобряване на околната среда и природата** |
| 1. До каква степен ПРСР е допринесла за защита и увеличаване на природните ресурси и на ландшафта, включително, биологичното разнообразие и висока природна стойност (ВПС) земеделие и горско стопанство? (*Стратегически приоритет на Общността*. Биологичното разнообразие също е *Health Check objective*);   *За всяка от мерките от ос 2, включени в ПРСР:*   1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на екологичното положение на бенефициентите и за местната околна среда? 2. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)? (*например увеличаване на конкурентоспособността на земеделските стопанства или туристическия на потенциал*). |

|  |
| --- |
| **Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика** |
| 1. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на качеството на живот в селските райони и за насърчаване разнообразяването на селската икономика? (*Стратегически приоритет на Общността*); 2. До каква степен ПРСР е допринесла за създаването на достъп до широколентов интернет? (включително и разширяването му)? (*Health Check objective*);   *За всяка от мерките от ос* 3 *(Член 52(a) на 1698/2005),* *включени в ПРСР*:   1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на икономическото разнообразяване на бенефициентите? 2. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)?   *За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(б) от 1698/2005),* *включени в ПРСР*:   1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване качеството на живот на бенефициентите? 2. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)?   *За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(в) от 1698/2005),* *включени в ПРСР*:   1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на икономическото разнообразяване и качеството на живот на бенефициентите? 2. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)? |

|  |
| --- |
| **Ос 4: ЛИДЕР** |
| 1. До каква степен ПРСР е допринесла за изграждането на местния капацитет за наемане и разнообразяване чрез ЛИДЕР? (*Стратегически приоритет на Общността*); 2. До каква степен МИГ допринасят за постигане на целите от местната стратегия за развитие и ПРСР? 3. До каква степен е бил приложен подхода ЛИДЕР? 4. До каква степен прилагането на подхода ЛИДЕР е допринесло за подобряване на местното управление? (*Стратегически приоритет на Общността*). |

|  |
| --- |
| **Техническа помощ** |
| 1. До каква степен мярка „Техническа помощ“ е допринесла за постигането на целите на ПРСР? |

|  |
| --- |
| **Национална селска мрежа (НСМ)** |
| 1. До каква степен способността за програмиране и прилагане на Управляващия орган (и на другите звена) са били засилени, чрез дейностите на НСМ? |

|  |
| --- |
| **Хоризонтални общи въпроси** |
| 1. До каква степен ПРСР е допринесла за смекчаване на промените в климата и приспособяване? (*Health Check objective, отнасяща се за всички оси*); 2. До каква степен ПРСР е допринесла за осигуряване на възобновяема енергия? (*Health Check objective, отнасяща се за всички оси*); 3. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на управлението на водните ресурси? (качество, употреба и количество)? (*Health Check objective, отнасяща се за всички оси*); 4. До каква степен ПРСР е допринесла за въвеждане на иновативни подходи? (*Health Check objective, отнасяща се за всички оси*); 5. До каква степен НСМ е допринесла за достигане на целите на ПРСР? (*НСМ ще бъде оценявана отделно от останалите оси).* |

## Източници на данни и подходи при изчисляване на стойността на индикаторите

Като основен източник на данни са използвани наличните вече данни от системата за мониторинг на Програмата, изложени в годишните доклади и приложенията към тях, както и в докладите за текуща оценка. Ползвани са допълнителни данни от ДФЗ с цел да се изчислят индикатори, за които не са намерени данни или последните не са били налични към края на изпълнение на Програмата.

При изчисляване на стойността на индикаторите за използвани данни за базовите и целеви стойности, както и данни за постигнатите стойности в резултат на изпълнение на Програмата. По този начин са направени изчисления и изводи относно постигане на целевите стойности. Направените изчисления са допълнени с анализ относно причините за постигане или не постигане на стойностите.

## Ограничения на методологическия подход

Основните ограничения на методологическия подход произтичат от изключително кратките срокове за изпълнение на оценката, които не дават възможност за набиране на значителен обем допълнителна информация от тази, с която вече се разполага, както и възможност за по-пълно наблюдаване и оценка на ефектите на място.

# Раздел IV. Описание на програмата, мерките и бюджета

## Институционален контекст при прилагане на програмата

Управлението и изпълнението на ПРСР 2007-2013 е било осъществявано от редица институции, в съответствие с разпоредбите на съответните регламенти[[8]](#footnote-8), както следва:

**Комитетът за наблюдение** (КН) на ПРСР 2007-2013 е бил отговорен за стратегически решения относно управление и изпълнение на програмата. КН е създаден със заповед от 2007 на министъра на тогавашното Министерство на земеделието и продоволствието. Съгласно чл. 77 на Регламент (ЕО) № 1698/2005 КН разглежда и приема критериите за избор за отпускане на финансиране; наблюдава напредъка в постигане на набелязаните цели на програмата; може да предлага промени или преразглеждане на програмата, целящи постигане на целите на ЕСФРСР или подобряване на управлението.

В КН са били включени основните заинтересовани страни в областта на земеделието, храните и развитието на селските райони: икономически и социални партньори; компетентни регионални, местни и други публични власти; представител на Европейската комисия (ЕК); асоциации на земеделски производители; асоциации на общини; научни и изследователски институции; представители на вероизповеданията; представители на гражданското общество и неправителствени организации.

В своята работа КН е бил подпомаган от постоянни работни групи – по една за всяка ос от ПРСР. Обикновено заседанията на КН са два пъти годишно – през пролетта и през есента.

**Управляващ орган (УО)** на ПРСР е [Дирекция “Развитие на селските райони”](http://www.mzh.government.bg/MZH/bg/Structure/RSR.aspx) на МЗХГ, определен в съответствие с чл. 74 (2) (a) на Регламента на Съвета (EC) 1698/2005. В изпълнение на чл. 75 на Регламент (ЕС) 1698/2005 Управляващият орган е отговорен за избор на дейности за финансиране по програмата в съответствие с приложимите критерии за подпомагане по ПРСР. УО е бил отговорен за подготовката, организирането и провеждането на заседания на КН, следил е процеса по изготвяне на годишни доклади за напредъка на изпълнение на програмата[[9]](#footnote-9) и е отговарял за осигуряване на необходимата публичност и оценка на програмата. Относно изпълнение на програмата УО е отговарял за прилагането на мерките по ос 4 ЛИДЕР и „Техническа помощ“, както и мярка 143 Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния.

[Държавен фонд “Земеделие”](http://www.dfz.bg/) (ДФЗ) е акредитиран като **Разплащателна агенция** (РА) в съответствие с чл. 6 от Регламент (EC) 1290/2005. ДФЗ приема, обработва, одобрява и разплаща подадените проектни предложения в съответствие с изискванията и установените правила. ДФЗ се състои от централен офис в София и 28 областни дирекции в 28те областни града на страната. Фондът се ръководи от управителен съвет от 11 членове под председателството на министъра на земеделието, храните и горите.

УО е делегирал на ДФЗ прилагането на програмата по оси 1, 2 и 3, което включва дейностите по приемане, разглеждане, оценяване и одобряване или отхвърляне на заявленията за подпомагане, посещения на място и сключване на договори, когато това е определено в нормативния акт.[[10]](#footnote-10)

При неделегираните дейности по ос 4 ЛИДЕР и по мярка 41 Прилагане на стратегии за местно развитие ДФЗ е осъществявал контрол на допустимостта на разходите и процедурите, заложени в Стратегиите за местно развитие, както и общите критерии за допустимост на кандидатите.

Дейностите по създаване и поддържане на Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК) също са били осъществявани от РА. ДФЗ, както част от дейностите по приемане на проектни предложения отговаря за своевременната и достатъчна информираност на потенциалните кандидати.

По време на изпълнение на ПРСР 2007-2013 г. УО не разполага със собствена информационна система, която да съдържа информация за изпълнение на ПРСР и да подпомага управлението. Съществували са трудности за адекватен достъп до информационната система ИСАК, поддържана от ДФЗ и това като цяло е препятствало работата на УО. Въпреки сравнително ясното разпределение на отговорностите между УО и ДФЗ в някои случаи УО и РА са дублирали дейности (като например по отношение на ос 4 ЛИДЕР), което е довело до неефективност и забава в изпълнението.

Контролът на ДФЗ по отношение на сертифицирането му като РА се осъществява посредством министъра на земеделието, храните и горите чрез нарочна дирекция в МЗХГ "Наблюдение, координация и контрол на дейността на Разплащателната агенция".

**Сертифициращият орган** е отговорен за удостоверяване на верността, пълнотата и точността на сметките на акредитираната Разплащателна агенция, както и за гарантиране на сигурността и надеждността на информационните системи на Разплащателната агенция в съответствие с Регламент (ЕО) № 885/2006. Сертифициращи орган по програмата са били външни одитори – отначало това е Грант Торнтон ООД – България, а от август 2008 до януари 2014 – „Делойт България” ООД. След изтичане на договора на „Делойт България” ООД ПРСР е без сертифициращ орган. Стартираните обществени поръчки се обжалват и в крайна сметка са прекратени. Това сериозно препятства сертифицирането на средствата по програмата.

През април 2016 г. с постановление на Министерския съвет е създадена Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“, която да изпълнява ролята на сертифициращ орган на ПРСР. Агенцията е на подчинение на министъра на земеделието, храните и горите.

**Националната селска мрежа** (НСМ) в България е създадена през 2009 г. с подкрепата на ПРСР с цел насърчаване на сътрудничеството между членовете на местно, национално и европейско ниво. НСМ обединява заинтересованите страни от развитието на селските райони в България, сред които са държавните институции и активните организации в сферата на развитието на селските райони. Звено за управление на НСМ, състоящо се от 10 експерти, е създадено през ноември 2012 г. Звеното за управление се допълва от 28 регионални координатори във всяка от административните области на страната. Към средата на юни 2013 г. регистърът на членовете на НСМ включва над 750 членове[[11]](#footnote-11) включително публични институции, НПО, МИГ, местни власти, научни институти, фирми, фермери, читалища и физически лица. За подпомагане работата на НСМ са създадени тематични работни групи. Първото Звено за управление на Националната селска мрежа функционира от 2013 г. до 2015 г. Сайтът на НСМ [www.nsm.bg](http://www.nsm.bg/) е бил официално активен до 10 декември 2015 г. Ново Звено на управление на НСМ следваше да бъде избрано в периода март – юни 2016 г. Страницата на НСМ във [фейсбук](https://www.facebook.com/pg/NationalRuralNetworkBulgaria/about/?ref=page_internal) се поддържа на доброволни начала от екипа на вече нефункциониращото звено, за да не се прекъсва връзката между членовете на НСМ и да се осигури плавно начало на работата на новото Звено на управление.

[**Националната служба за съвети в земеделието**](http://www.naas.government.bg/bg/) (НССЗ) подпомага прилагането на държавната политиката в аграрния сектор и постигането на заложените от МЗХГ приоритети и цели за осъществяване на ефективно и конкурентно земеделие в Република България. Службата е създадена в края на 2009 г. и разполага с централен офис и 27 клона в страната, разположени в 27-те областни града. НССЗ предоставя на земеделските производители консултантски услуги, информация, обучение и техническа помощ. Дейностите на НССЗ по ПРСР 2007-2013 г. са в следните области:

* Дейности по мярка 143 "Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния";
* Предоставяне на консултации по ПРСР;
* Организиране и участия в информационни събития по ПРСР;
* Изготвяне на информационни материали по ПРСР;
* Обучения на фермери по мярка 111 от ПРСР.
* Подготовка на проекти по мярка 141 „Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на преструктуриране”, по марка 112 “Създаване на стопанства на млади фермери”, мярка 214 „Агроекологични плащания” и мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“.

В допълнение на НССЗ, **частни консултантски организации** са предоставили подкрепа по подготовка на бизнес планове и проекти по инвестиционните мерки от ПРСР основно по мерки 121, 312, 123, 311 и 322. В много по-малък дял са предоставени консултантски услуги по мерки 321, 313, 223, 226, 122,112[[12]](#footnote-12).

По мерки 312 и 311 частните консултанти са предоставяли подкрепа предимно по проектите в областта на селския туризъм и възобновяеми енергийни източници (ВЕИ). В областта на биологичното земеделие и мярка 214 консултантска дейност, освен от НССЗ, се извършва все още от много ограничен брой организации, като Фондация за биологично земеделие „Биоселена“.

По мярка 114 е създаден Регистър на консултантски организации, които отговарят на условията да предоставят специфични консултантски услуги в обхвата на мярката. В регистъра са включени 13 консултантски организации (включително три аграрни университета и Селскостопанска академия), от които 12 са в областта на земеделието и 1 в областта на горите.

## Описание на приоритетите и мерките на програмата

Първоначално е предвидено целите на програмата да бъдат постигнати с 30 мерки, разписани в 5 оси. Всички мерки е предвидено да се изпълняват през целия програмен период с изключение на мерки 142, 431-2 и 611, които са планирани да приключат до 2009 г.

Стартирането на следните мерки е отложено за 2009-2013 (124, 125, 126, 213 и 224) и 2010-2013 (114 и 341) тъй като е била необходима допълнителна подготовка и условия за стартиране на мерките.

Приоритетните оси на програмата и съответните мерки по тях са както следва:

|  |
| --- |
| **Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор** |

В ос 1 са включени общо 12 мерки, както е представено в таблицата по-долу. Три от тях (в по-блед шрифт – 124, 125 и 126) не са приложени на практика по време на изпълнението на програмата. Разпределените бюджети по тези мерки са пренасочени към мерки 111, 112 и 121. Всички мерки в обхвата на ос 1 стартират през 2008 г. с изключение на мярка 114, която стартира в края на 2011 г.

**Таблица 1. Мерки в обхвата на ос 1**

| **Код на мярката** | **Наименование** | **Прилагаща наредба** |
| --- | --- | --- |
| 111 | Професионално обучение, информационни дейности и разпространение на научни знания" | Наредба №23 от 14.07.2008 г. |
| 112 | Създаване на стопанства на млади фермери | Наредба № 9 от 3.04.2008 г. |
| 114 | Използване на консултантски услуги от фермери и собственици на гори | Наредба № 10 от 27.09.2011 г. |
| 121 | Модернизиране на земеделските стопанства | Наредба № 8 от 3.04.2008 г. |
| 122 | Подобряване на икономическата стойност на горите | Наредба № 21 от 07.07.2008 г. |
| 123 | Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти | Наредба № 18 от 26.06.2008 г. |
| 124 | Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието и хранителния сектор | - |
| 125 | Подобряване и развитие на инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство | - |
| 126 | Възстановяване на селскостопанския производствен потенциал, разрушен от природни бедствия и въвеждане на превантивни дейности | - |
| 141 | Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на преструктуриране | Наредба № 28 от 5.08.2008 |
| 142 | Създаване на организации на производители | Наредба № 27 от 5.08.2008 |
| 143 | Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния | Наредба № 10 от 3.04.2008 |

|  |
| --- |
| **Ос 2: Подобряване на околната среда и природата** |

В ос 2 са включени общо 7 мерки, както е представено в таблицата по-долу. Една от тях (224) не е приложена. Средствата по мярката не са усвоени. Директните плащания по Натура 2000 (мярка 213) стартират през 2011, като са осъществени чрез мярка 214 чрез прехвърляне на бюджета на мярка 213 към мярка 214.

**Таблица 2. Мерки в обхвата на ос 2**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код на мярката** | **Наименование** | **Прилагаща наредба** |
| 211 | Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони | Наредба № 11 от 3.04.2008, обн., ДВ, бр. 40 от 18.04.2008 г., изм. и доп., бр. 97 от 8.12.2009 |
| 212 | Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони | Наредба № 11 от 3.04.2008, обн., ДВ, бр. 40 от 18.04.2008 г., изм. и доп., бр. 97 от 8.12.2009 |
| 213 | Плащания по Натура 2000 | Наредба № 3 ОТ 23 февруари 2011 г Обн. ДВ. бр.18 от 1 Март 2011г доп. ДВ. бр.59 от 18 Юли 2014 г. |
| 214 | Агроекологични плащания | Наредба № 11 от 6.04.2009 г. |
| 223 | Първоначално залесяване на неземеделски земи | Наредба № 22 от 07.07.2008 г. |
| 224 | Плащания по Натура 2000 - за гори | - |
| 226 | Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности | Наредба № 20 от 07.07.2008 г. |

|  |
| --- |
| **Ос3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика** |

В ос 3 са включени общо 6 мерки, както е представено в таблицата по-долу. Мярка 341 не е стартирала и съответно не е изпълнена. Бюджетът на мярката е прехвърлен към мярка 321.

**Таблица 3. Мерки в обхвата на ос 3**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код на мярката** | **Наименование** | **Прилагаща наредба** |
| 311 | Разнообразяване към неземеделски дейности | Наредба № 30 от 11.08.2008 г. |
| 312 | Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия | Наредба № 29 от 11.08.2008 г. |
| 313 | Насърчаване на туристическите дейности | Наредба № 32 от 12.09.2008 г. |
| 321 | Основни услуги за населението и икономиката в селските райони | Наредба № 25 от 29.07.2008 г. |
| 322 | Обновяване и развитие на населените места | Наредба № 24 от 29.07.2008 г. |
| 341 | Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие | - |

|  |
| --- |
| **Ос 4: ЛИДЕР** |

В ос 4 са включени общо 3 мерки. Мярка 431 е подразделена на две под-мерки – (1) подкрепа за покриване на разходите за управление създадените Местни инициативни групи (МИГ) и изграждане на капацитет (431-1) и за (2) създаване на условия, активиране и подпомагане сформирането на МИГ, включително изграждане на капацитет (431-2). Мерките са представени в таблицата по-долу:

**Таблица 4. Мерки в обхвата на ос 4**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Код на мярката** | **Наименование** | **Прилагаща наредба** |
| 41 | Прилагане на стратегии за местно развитие | Наредба № 14 от 11.09.2012 г |
| 421 | Вътрешнотериториално и транснационално сътрудничество | Наредба № 14 от 11.09.2012 г |
| 431 | Административни разходи на МИГ, придобиване на умения и оживяване на територията | |
| *431-1* | *Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност в териториите на избрани и одобрени МИГ* | *Наредба № 23 от 18.12.2009* |
| *431-2* | *Придобиване на умения и постигане на обществена активност за територията на потенциални местни инициативни групи* | *Наредба № 14 от 03.04.2008* |

По мярка 511 се предоставя техническа помощ за изпълнение на ПРСР 2007-2013 г. Основни бенефициенти по мярката са МЗХГ и ДФЗ. Изпълнението на мярката се осъществява съгласно Наредба № 13 от 3.04.2008 г. за организацията по предоставяне на финансова помощ за изпълнение на дейностите по линия на техническа помощ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г.

В допълнение по мярка 611 се предоставят доплащания към директните плащания. Мярка 611 се прилага за периода 2007-2009 според Анекс VIII Раздел I E от Договора за присъединяване на България и Румъния, изменен с Решение на Съвета 2006/664/EC и чл. 39 (a) и точка 5.3.5.1 от Анекс II на Регламент (EО) 1974/2006. Националните доплащания към директните плащания (НДДП) са определяни ежегодно в съответствие с чл.132 от Регламент (ЕО) № 73/2009 след одобрение на ЕК. Мярката е приключила през 2009 г. и предвидените по нея средства за усвоени и разплатени на 100%.

## Логика на интервенция на програмата

### Принос за постигане на националните цели и целите на Общността в периода 2007-2013 г.

ПРСР 2007-2013 в много голяма степен отразява **националните и европейски приоритети** в областта на развитието на селските райони за периода. Четирите основни оси на програмата директно адресират четирите основни приоритета на Националния стратегически план за развитие на селските райони[[13]](#footnote-13). Програмата като цяло съответства и на стратегическите насоки на Общността за периода 2007-2013 г.[[14]](#footnote-14) и Регламент (ЕО) № 1698/2005[[15]](#footnote-15).

От своя страна програмата е използвана за изпълнение на **приоритетите на местните общности** чрез залагане на мерки в общинските стратегии за развитие, които да се финансират по ПРСР 2007-2013 г.

Мерките по ос 2 ПРСР 2007-2013 г. са в съответствие с националните цели, включени в Национална приоритетна рамка за действие за Натура 2000, Планове за управление на защитените територии и зони, Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор, Втори и Трети национален план за действие по изменение на климата.

При програмиране на мерките е търсена **синергия** между приоритетите и отделните мерки. Връзката между приоритетите и мерките е както на оперативно ниво, така и на ниво въздействие.

На ниво **въздействие** голяма част от мерките по ос 1 и ос 3 са програмирани така, че да генерират допълнителни въздействия по отношение на опазване на околната среда (ос 2) (таблица 5). При модернизиране на земеделските стопанства (мярка 121) се подпомагат дейности допринасящи за опазване на околната среда, включително площадки за съхранение на торове, обработване на отпадъчни води/утайки, намаляване на вредните емисии и отпадъци, увеличаване използването на възобновяеми природни ресурси и подобряване на ефективността на използваните при производството суровини. По мерки 123 и 141 (добавяне на стойност към земеделски и горски продукти и подпомагане за преструктуриране на полупазарни стопанства) също се подкрепят дейности, които биха имали положително въздействие върху околната среда, като намаляване на вредните емисии и отпадъци, изграждане на мощности за преработка на биомаса и подобряване на възможностите за производство на биологични храни (123), преминаване от конвенционално към биологично земеделие (141).

По ос 3 мерки 312 и 321 също се очаква да имат положителен принос към целите за опазване на околната среда. По мярка 312 се подкрепя производството на възобновяема енергия, което се очаква да има положително въздействие върху климатичните промени. Положително въздействие върху климатичните промени се очаква и от мярка 321 чрез инвестиции в инсталации за производство на енергия от възобновяеми източници за общински сгради и инвестиции в подобряване на енергийната ефективност. Планирано е мярката да има и положителен принос към качеството на водата, чрез изграждане на канализационни системи и съоръжения.

Мерките по ос 1 и ос 3 се допълват по отношение на създаване на предпоставки за оживяване на селската икономика и създаване на условия за икономически растеж и заетост.

Ос 4 ЛИДЕР е хоризонтална по своя характер и се очаква да има допълнителен принос към постигане на целите на оси 1, 2 и 3.

Само мерките по ос 2 нямат ясен допълнителен ефект по отношение на дефинираните индикатори за въздействие, свързани с икономически растеж, заетост и производителност на труда, а са фокусирани върху въздействията върху околната среда. Мерките за плащания в необлагодетелствани райони обаче (211 и 212) имат принос към намаляване на проблемите, свързани с изоставяне на земи и обезлюдяване на селските райони.

**Таблица 5. Връзка между мерките в програмата по отношение на въздействие**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Ос** | **Мярка** | **Индикатор за въздействие** | | | | | | |
| Икономически растеж | Създаване на заетост | Производителност на труда | Промяна в намаляването на биоразнообразието | Поддръжка на ВПС на обработваемата земя и горското стопанство | Подобряване на качеството на водите | Принос към борбата с изменението на климата |
| Ос 1 | 111 |  |  | х |  |  |  |  |
| 112 | х |  | х |  |  |  |  |
| 114 |  |  | х |  |  |  |  |
| 121 | х |  | х |  |  |  |  |
| 122 | х |  | х |  |  |  |  |
| 123 | х |  | х |  |  |  |  |
| 141 |  |  | х |  |  |  |  |
| 142 |  |  | х |  |  |  |  |
| 143 |  |  | х |  |  |  |  |
| Ос 2 | 211 |  |  |  | х | х |  |  |
| 212 |  |  |  | х | х |  |  |
| 213 |  |  |  | х | х | х |  |
| 214 |  |  |  | х | х | х |  |
| 223 |  |  |  |  | х |  | х |
| 226 |  |  |  |  | х |  | х |
| Ос3 | 311 | х | х |  |  |  |  |  |
| 312 | х | х |  |  |  |  |  |
| 313 | х | х |  |  |  |  |  |
| 321 | х | х |  |  |  |  |  |
| 322 | х | х |  |  |  |  |  |
| Ос 4 | 41 | х | х |  |  |  |  |  |
| 421 |  | х |  |  |  |  |  |
| 432 |  |  |  |  |  |  |  |

Легенда

|  |  |
| --- | --- |
| х | Основни въздействия |
|  | Допълнителни въздействия |

По отношение на **изпълнението на мерките** също са търсени синергични ефекти както на ниво програмиране, така и по време на прилагането на мерките.

Мерките по първа ос за предоставяне на обучение и консултации (111, 114 и 143) имат хоризонтален характер, като целта им е да подпомогнат изпълнението на голяма част от другите мерки, включително създаване на стопанства за млади фермери (112), подкрепа за полупазарни стопанства (141); организации на производители (142); модернизиране на земеделските стопанства и насърчаване на биологичното производство и агроекологичните умения (121 и 214).

Търсено е допълване между някои от мерките като подкрепата за млади фермери (112) и модернизиране на земеделските стопанства (121). Проектите на млади фермери са с приоритет по мярка 311.

Инвестициите в модернизиране на земеделски стопанства (121) също така допълват подкрепата за преструктуриране на полупазарни стопанства (141) и създаване на организации на производители (142). Преструктурирането на полупазарни стопанства се допълва от подкрепата за икономическата стойност на горите и земеделските и горски продукти (122 и 123), както и агроекологичните плащания (214) и разнообразяване към неземеделски дейности (311).

Използването на възобновяема енергия се насърчава по няколко мерки: 123, 311, 312, 321.Съответствието със стандартите на ЕС се подпомага при мерки 121 и 123. Дейностите по мерки 311, 312 и 313 са насочени към развитие на селски туризъм.

Мярка 122 има косвено отношение към мерките от ос 2 (223 и 226), като част от дейностите от тези мерки пряко засягат възможностите за изпълнение на дейностите по мярка 122, както и предвидените дейности по нея са в последващ синхрон с насочеността на мерките 223 и 226.

Като цяло програмата е насочена към селските райони в страната без да се прави **регионално приоритизиране**. В сила са били следните изключения:

* Инвестиционните мерки по ос 1 се изпълняват на територията на цялата страна, като по мерки 121 и 123 приоритет се дава на инвестициите в селските райони, за да се насърчи развитието на икономиката в тези райони.
* Подкрепата по мерки 321 и 322 е само за общини, които са извън градските агломерационни ареали (178 общини). Тези общини са с приоритет и по мерки 311 и 312.
* Населените места с население от 500 до 5 000 души са с приоритет по мерки 313, 321 и 322 с цел съживяване на малките населени места.
* Общините с население до 10 000 души се ползват с приоритет по мерки 321 и 322.
* Развитието на туризма (мярка 313) се подпомага само в общини до 10 000 души.

Социално-икономическото развитие на страната и настъпилите промени очертават Северозападния регион за развитие като изоставащ и поради тази причина програмите, съфинансирани от европейските фондове за периода 2014-2020, предвиждат мерки за приоритизиране на инвестициите в този регион. Такава приоритизация е предвидена и в ПРСР 2014-2020 по отношение на стартова и инвестиционна помощ в неземеделски дейности.

По време на изпълнение на ПРСР 2007-2013 не е предоставяна приоритетна подкрепа за определени райони. Чрез Седмото изменение на ПРСР в резултат на отправена препоръка в междинната оценка на програмата по мярка 121 и мярка 112 се дава приоритет на инвестиционни проекти, които се реализират на територията на области с по-слаба реализация на инвестиционни проекти.

Като цяло **логиката на интервенция на ПРСР 2007-2013 по отношение на целите и приоритетите се запазва валидна през цялото време на изпълнение на програмата и значителни промени в това отношение не се налагат и не са правени**.

Направените общо 15 на брой изменения в ПРСП 2007-2013[[16]](#footnote-16) основно са свързани с промени в обхвата, критериите или условията за прилагане на мерките, удължаване на периоди на изпълнение на мерките, прехвърляне на средства между мерките, промяна в индикаторите и автоматично освобождаване на средства. Чрез третото изменение на програмата за 2009 г. и 2010 г. се добавя бюджет от 36,83 млн. евро по линия на Европейския план за икономическо възстановяване (ЕПИВ). С осмото изменение на програмата е създаден Гаранционен фонд по ПРСР, чрез който се издават гаранции за допълване на обезпечението по заеми на предприятията по смисъла на Закона за малки и средни предприятия, бенефициенти по мерки 121,122 и 123. Промените в програмата са представени накратко в Приложение 2.

Промените в Регламент (ЕО) № 1698/2005 на базата на направения преглед (Health check) в изпълнение на реформите в Общата селскостопанска политика, въведени след 2003 г., са в съответствие с общата посока на реформата, насочена към откъсване на подкрепата от производството, повишаване ролята на пазара като регулатор на стопанската дейност и адресиране на специфични проблеми, включително опазване на околната среда. Промените предвиждат постепенно премахване на млечните квоти; премахване на по-голяма част от продуктовата обвързаната подкрепа; по-големи възможности за подкрепа за секторите със специфични проблеми; премахване на задължителното оставяне на 10% от ползваната земя под угар; опростяване на изискванията за кръстосано съответствие и допълване по отношение опазването на водите; намаляване на възможностите за пазарна интервенция; премахване на премията за енергийните култури. Тези промени са отразени в ПРСР 2007-2013 с пренасочване на допълнителните средства по линия на ЕПИВ към дейностите по ос 1 и ос 3, свързани с управлението на водите (56% от средствата), възобновяемата енергия (35%) и преструктуриране на млечния сектор (9%).

Икономическата криза се отразява негативно върху възможността на бенефициентите да съфинансират проектите си и да осигурят първоначалното финансиране. В тази връзка през 2009 г. е променен Регламент (ЕО) № 1974/2006 като се предоставя възможност да се увеличи размерът на авансовото плащане. С последващи промени в програмата са увеличени авансовите плащания и е създаден Гаранционен фонд.

### Логика на интервенция на отделните оси

Тази част от доклада анализира логиката на интервенция на отделните оси: как предвидените цели и мерки отговарят на идентифицираните нужди, доколко мерките продължават на отговарят на промените настъпили в социално-икономически условия по време на изпълнение на програмата и доколко съществува ясна връзка между очакваните резултати и заложените индикатори, с които последните да бъдат измервани.

**Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор**

Общата цел на ос 1 е развитие на конкурентоспособни и основани на иновации земеделие, горско стопанство и хранително-вкусова промишленост Тази цел е разделена на три под-цели (1) Преструктуриране и модернизиране на технологичната база и насърчаване на иновациите (2) Подкрепа за адаптиране на структурата на стопанствата и за кооперирането; (3) Повишаване на знанията и подобряване на човешкия потенциал, които като цяло адресират основните идентифицирани проблеми: (1) Неефективно производство и маркетинг на земеделски и горски продукти; (2) Липса на финансиране; (3) Нискоквалифицирана и застаряваща работна сила; (4) Липса на иновации.

За изпълненото на целите са подбрани сравнително голям набор от мерки – 12 (виж фигурата по-долу), които са добре балансирани по отношение на бюджет и като цяло биха довели до постигане на целите.

Очаквано най-много мерки са насочени към преструктуриране и модернизиране на технологичната база и адаптиране на стопанствата. Към тези мерки е проявен сравнително голям интерес от потенциалните бенефициенти (М112, М121, М141, М123).

Мярка 142 цели създаване на сдружения на производители и е много необходима, предвид на ниското ниво на сдружаване в страната. Мярката има директен принос към целите на общата селскостопанска политика за подобряване и стабилно функциониране на веригата на доставките на храни. Към мярката, обаче е проявен слаб интерес и поради това се налага значително редуциране на бюджета й с над 97%. Причините за слабия интерес са както от социално естество (липсата на взаимно доверие), така и от организационно. Поради липса на управленски и организационен капацитет, основните трудности при създаването на организации на производители са в самото начало при организиране и мобилизиране на производителите преди регистриране на организациите. Този факт не е взет предвид при програмиране на мярката.



**Фигура 1. Логика на интервенция на ос 1**

Предвидени са мерки за повишаване на знанията и подпомагане на земеделските производители със съвети и консултантски услуги, както и за въвеждане на нови технологии и продукти. С тези мерки се цели да се повиши квалификацията на заетите и да се подпомогне подобри ефективността на производство. Мярка 111, която цели повишаване на знанията е добре приета и интересът към нея от страна на потенциалните бенефициенти е голям, тъй като обучаващи организации използват финансирането за развитие на допълнителен бизнес. Интересът на целевите групи (обучаемите) обаче е сравнително по-малък. Земеделските стопани трудно отделят време да присъстват на обучения и техните интереси са свързани предимно с обучение/консултации на място. Бюджетът на мярката е намален повече от 4-тири пъти спрямо първоначално заложения. Мярка 143 предвид, че бенефициент по нея е НССЗ, която предоставя безплатни консултации и услуги за подготовка на проекти, разходва изцяло заделения за нея бюджет.

Мярка 124 *Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието и хранителния сектор* на практика е било трудно да се приложи. Заради липса на формален и неформален опит за сътрудничество между държавата, в лицето на нейните институции от една страна и агробизнеса и академичните центрове от друга, мярката не е стартирала. Анализите към подготовката на новата ПРСР 2014-2020 сочат, че предоставянето на консултантски услуги и трансфер на знания в страната нямат системен характер. Резултатите от научните изследвания, като иновации за въвеждане в земеделските стопанства се представят главно на академични конференции или изложби без да се популяризират сред потенциалните ползватели. ССА, поради ограничения си бюджет представя резултати само на демонстрационни полета. От друга страна темите на научните разработки, макар като цяло да покриват ключови проблеми в земеделието, не са обвързани с конкретни проблеми на конкретни земеделски стопанства или на определени сектори. Нестартирането на тази мярка е една от причините по цели, насочени към въвеждане на нови продукти и технологии, по мерки 121, 122 и 123 да се отчетат по-слаби резултати. В последствие, по време на изпълнение на програмата мярка 124 е интегрирана в мярка 121.

Предвидените за стартиране на по-късен етап мерки 125 *Подобряване и развитие на инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство* и мярка 126 *Възстановяване на селскостопанския производствен потенциал, разрушен от природни бедствия и въвеждане на превантивни дейности* не се осъществяват, въпреки, че като цяло се вписват в логиката на нуждите. Причините са, че прилагането, особено на мярка 125 относно подкрепа за реконструкция и модернизация на хидромелиоративната инфраструктура, е свързано със законодателни и регулаторни промени, които затрудняват акционерно дружество „Напоителни системи” да бъде бенефициент по мярката. Освен това, прилагане на мярка 125 в края на програмния период изиска да се спазят условията на чл. 46 от новия Регламент (ЕС) № 1305/2013, който предвижда, че за да са допустими разходите за напояване, те трябва да са заложени като мерки в планове за управление на речните басейни. Едва в края на програмния период стартира и разработване на обща стратегия за управление на хидромелиорациите и предпазване от вредното въздействие на водите. Всичко това затруднява обосновката на мярка 125. От друга страна, нуждите, свързани с модернизация на технологичната база, са с по-голяма приоритетност за земеделските производители, което се допълва и от по-слабия интерес сред потенциалните кандидати по горските мерки, като мярка 126.

Мярката, насочена към горското стопанство 122, е сред избраните за прилагане мерки от ос 1, но самото изпълнение е било считано като проблемно, заради изключване на държавните предприятия от кръга на потенциалните бенефициенти. Ниското ниво на интензитет на помощта – 50%, както и разпокъсаната собственост на частните гори (много собственици на малки по площ гори), е причина за слабата активност на потенциалните бенефициенти (частни собственици на гори, общини и техни сдружения). Основна част от горите (76,8%[[17]](#footnote-17)) са държавни, докато общинските и частните гори са съответно само 11,4% и 9,9%. Заложените целеви стойности са били твърде високи. Бенефициентите не са имали достатъчно интерес и умения (що се отнася до частните горовладелци) да кандидатстват по програмата. Това не е анализирано в достатъчна степен, така че да се предвидят дейности, с които да се осигури по-добро постигане на заложените цели. Консултациите по мярка 114 по отношение на горския сектор са били сравнително малко.

Налице е ясна връзка между резултатите, които се очакват от изпълнението на ос 1 на програмата и резултатите по всяка от мерките, както и индикаторите, с които последните се измерват.

**Таблица 6. Връзка между мерките по ос 1 и индикаторите за резултат**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Мярка**  **Индикатори за резултат** | **111** | **112** | **114** | **121** | **122** | **123** | **141** | **142** | **143** |
| Брой участници успешно завършили обучение, свързано със селското стопанство и / или горското стопанство | х |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Увеличение на брутната добавена стойност в подпомогнатите стопанства/ предприятия |  | х | х |  |  |  |  |  | х |
| Брой стопанства/предприятия въвели нови продукти и/или нови технологии |  |  |  | х | х | х |  |  |  |
| Брой на стопанствата навлезли на пазара |  |  |  |  |  |  | х | х |  |

От предложените общи индикатори, изложени в Приложение 8 на Регламент (ЕО) 1974/2006 не е използван само индикатор „Стойност на селскостопанската продукция с етикет/стандарти за признато качество“. Индикаторът е можело да бъде използван по мерките, които са подпомагали въвеждане на стандарти: 121 и 123.

**Ос 2: Подобряване на околната среда и природата**

Опазване на природните ресурси и околната среда в селските райони е основна цел на ос 2. Двете подцели са свързани с двата вида целеви територии – земеделски земи и горите. Целите адресират два типа нужди, идентифицирани в програмата: (1) Унищожаване или неефективно използване на природни ресурси; (2) Недостатъчни превантивни мерки за опазване на околната среда.

За изпълненото на целите са подбрани 7 мерки (виж фигурата по-долу), основно свързани с плащания към земеделските стопани с цел да не изоставят земи и райони, които са по-неблагоприятни от гледна точка на съществуващи производствени ограничения (мерки 211 и 212); плащания за екологосъобразни земеделски мерки, щадящи околната среда и биологично производство (мерки 213 и 214) и мерки насочени към първоначално залесяване на неземеделски земи и възстановяване на горския потенциал (223, 224 и 226).



**Фигура 2. Логика на интервенция на ос 2**

Мерките, свързани с плащания за необлагодетелствани райони имат за цел да допринесат и за поддържането на ландшафта и биологичното разнообразие и рационалното използване, съхранение и устойчиво управление на земята и другите природни ресурси. В същото време те адресират проблемите, свързани с предотвратяване на изоставянето на земеделски земи в тези райони и обезлюдяването и поради това допринасят към постигане на целите и на ос 3.

Най-голям финансов ресурс е насочен към мярката за агроекологичните плащания (214), към която има най-голям интерес от потенциални бенефициенти и към плащания за природни ограничения (211). Въпреки сравнително малкия бюджет на мерките, свързани с горите (223 и 226), интересът към тези мерки е бил слаб и това налага редуциране на финансовия ресурс, заделен за тях с около 80% за мярка 223 и малко под 50% за мярка 226. Интересът към мерки 223 и 226 в сравнение с мерки 122 и 123 е по-голям и това се дължи основно на възможността държавни лесничейства да кандидатстват като бенефициенти по мерките.

Мярка 224 Плащания по Натура за гори при програмиране на ПРСР 2007-2014 е предвидена да стартира на по-късен етап, но така и не се прилага на практика. С 11-то изменение на ПРСР е взето решение бюджета на мярката да бъде отчислен от финансовия план за 2010г., за да се осигурят средства за покриване на автоматичното отчисляване на средства към края на 2012г.

Предвидено е мерките да допринесат комплексно за голяма част от индикаторите, заложени по ос 2, както е представено в таблицата по-долу. Това е разбираемо предвид на комплексния характер на околната среда и факта, че една природозащитна дейност оказва благоприятно въздействие върху няколко компонента на околната среда.

**Таблица 7. Връзка между мерките по ос 2 и индикаторите за резултат**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Мярка**  **Индикатори за резултат** | **211** | **212** | **213** | **214** | **223** | **226** |
| Биоразнообразие и ВПС за земеделие/  лесовъдство |  |  | х | х | х | х |
| Качество на водата |  |  | х | х | х | х |
| Качеството на почвите | х | х | х | х | х | х |
| Изменение на климата |  |  |  |  | х | х |
| Предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земи | х | х |  |  | х |  |

**Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика**

Ос 3 има за цел подобряване на качеството на живот и разнообразяване на възможностите за заетост в селските райони. Дефинираните две основни-подцели (1) Подобряване на качеството на живот в селските райони и (2) Насърчаване на разнообразяването на възможностите за заетост в селските райони, отговарят на идентифицираните основни нужди: амортизирана и липсваща инфраструктура, обезлюдяване, бедност и социална изключеност и силно зависима от земеделието икономика, съчетана с висока безработица.



**Фигура 3. Логика на интервенция на ос 3**

По ос 3 са предвидени общо 6 мерки, които да доведат до постигане на целите. Основната част от мерките, предвид на идентифицираните проблеми, правилно са насочени към разнообразяване и съживяване на икономическите дейности и създаване на възможностите за заетост (мярка 311 и 312 и донякъде 313). Мерки 311 и 312 дават приоритет на проекти за възобновяеми енергийни източници и туризъм. Даването на предимство на проекти за възобновяеми енергийни източници, макар да има за цел създаване на допълнителни благоприятни ефекти върху околната среда, не се оказва удачно по отношение на създаване на заетост.

За подобряване качеството на живот в селските райони са предвидени две мерки (321 и 322), за които, предвид на техния характер (инвестиции в инфраструктура) е заделена по-голямата част от бюджета по ос 3 (66%). Интересът към тези мерки от страна на бенефициентите (общини) е много голям и към края на изпълнение на програмата за мерките са разходвани 82% от всички средства по оста, като за мерките за разнообразяване и съживяване на икономическите дейности и създаване на възможностите за заетост са разходвани едва 18% от заделените средства по оста.

Мярка 431 има за цел да активира местните общности с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие (подпомагани по ос 4 ЛИДЕР) и е много уместна, но не се прилага и така ощетява съществено възможността за постигане на по-добри резултати по ос 4. Средствата, заделени за мярката са прехвърлени към инвестиционните мерки, предвид на значителния интерес и натиск от страна на общините-бенефициенти.

Мерките по ос 3 са сравнително обособени по отношение на приноса им за постигане на индикаторите за резултат по оста. Мерки 311, 312 и 313 основно имат принос към икономическото съживяване на селските райони, докато мерки 321 и 322 имат принос към подобряване на инфраструктурата и услугите в селските райони.

**Таблица 8. Връзка между мерките по ос 3 и индикаторите за резултат**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Мярка**  **Индикатори за резултат** | 311 | 312 | 313 | 321 | 322 |
| Увеличение на неземеделски БВП в подкрепените предприятия | х | х |  |  |  |
| Брутен брой създадени работни места | х | х | х |  |  |
| Допълнителен брой туристи |  |  | х |  |  |
| Население в селските райони възползващо се от подобрените услуги |  |  |  | х | х |
| Увеличаване на разпространението на Интернет в селските райони |  |  |  | х |  |

**Ос 4: ЛИДЕР**

Ос 4 ЛИДЕР има за основна цел изграждане на местен капацитет и подобряване на местното управление. Целта е този капацитет след това да бъде използват за подпомагане постигане целите на програмата чрез подход „отдолу-нагоре“. Предвид на факта, че подходът се прилага за първи път в България, разбираемо са заделени средства за укрепване на капацитета на създадените местни инициативни групи чрез осигуряване на финансова подкрепа за осъществяване на техните дейности (М431). Тъй като бюджетът на мярка 341 *Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие* е прехвален към инвестиционните мерки на ос 3, се налага използване на ресурси от мярка 431 за осъществяване на дейности за активиране, информиране и обучение на местните заинтересовани страни с цел създаване на МИГ, тяхната регистрация и изготвяне на стратегиите за местно развитие.

Останалите две предвидени мерки за изпълнение на ос 4 също са много уместни: мярка 41 осигурява ресурс за изпълнение на стратегиите за местно развитие, а мярка 421 насърчава вътрешнотериториалното и транснационално сътрудничество и има добавена стойност както към укрепване на капацитета на МИГ, така и към изпълнение на проекти от значение за местните общности.



**Фигура 4. Логика на интервенция на ос 4**

Предвидено е мерките по ос 4 да допринесат основно към създаване на нови работни места (както в резултат от създаване на МИГ, така и от изпълнение на стратегиите за местно развитие). Чрез изпълнение на стратегиите за местно развитие, финансираните проекти по ос 4 реално ще имат принос към постигане на целите на предходните оси 1, 2 и 3. Поради невъзможност по време на програмирането на програмата да се предвиди обхватът на тези проекти не са заложени индикатори, свързани с тези оси.

**Таблица 9. Връзка между мерките по ос 4 и индикаторите за резултат**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Мярка**  **Индикатори за резултат** | 41 | 421 | 431 |
| Общ брой на създадените работни места | х | х |  |
| Брой участници, успешно завършили обучение | х |  | х |

## Финансово изпълнение на програмата

### Планирани и разходвани средства

ПРСР 2007-2013 има окончателен бюджет от 4 046,923 млн. евро, от които 3 102,663 млн. евро (76,7%) са публичните разходи.

Във връзка с прилагането на процедурата, предвидена по силата на член 29 (1) от Регламент (ЕО) 1290/2005 на Съвета[[18]](#footnote-18), от средства по линия на ЕЗФРСР са отчислени общо 90,729 млн. евро, а публичните разходи са намалели с близо 112,812 млн. лв. В шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.)[[19]](#footnote-19) е налице предложение за допълнително отчисление на средства в размер 50,681 млн. евро, средства на ЕЗФРСР, която сума да бъде отчислена от бюджет 2012 г. съгласно финансовият план на ПРСР 2007-2013. В края на периода, реално изразходваните публични средства възлизат на 3 072,991 млн. евро, което е 99,04% от нейния окончателен бюджет. Спрямо първоначалния бюджет, това е 93,7% от разполагаемия ресурс[[20]](#footnote-20). Програмата е постигнала среден процент на съфинансиране от ЕЗФРСР от 80,60% спрямо заложения първоначален размер от 80,48%.

Във връзка с одобрения Европейски план за икономическо възстановяване, който предвижда предприемането на приоритетни действия, които да позволят ускорено адаптиране на икономиките на държавите членки към предизвикателствата, свързани с икономическата и финансова криза в третото изменение на програмата е добавен допълнителен бюджет от 36,83 млн. евро (от които 3,68 млн. евро национално съфинансиране) за 2009 и 2010 г. Средствата са насочени към дейностите по ос 1 и ос 3 на ПРСР, свързани с управлението на водите (56% от средствата), възобновяемата енергия (35%) и преструктуриране на млечния сектор (9%). Допълнителните средства по ЕПИВ са взети предвид при всички изчисления.

Окончателният договорен бюджет на ПРСР 2007-2013 е представен в таблица 10 и показва разделението между ЕЗФРСР, националния принос и очаквания принос на частния сектор. Данните за приноса на частния сектор са взети от последната 16-та модификация на бюджета на програма, в която очакваният принос е намален с 8,9% спрямо предварителния бюджет.

**Таблица 10. Окончателен одобрен бюджет (в евро)\***

| **Ос** | **Общ Бюджет** | **Бюджет на публичния сектор** | | | **Частни разходи** | **Принос на частните разходи (%) в общия бюджет** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Средства по ЕЗФРСР** | **Принос на ЕЗФРСР (%)** | **Публични разходи** |
|  | | | | | | |
| 1 | 1 628 464 491 | 744 630 006 | 80,10% | 929 636 465 | 698 828 026 | 42,91% |
| 2 | 752 522 238 | 615 930 000 | 82,00% | 751 134 146 | 1 388 092 | 0,18% |
| 3 | 1 402 367 420 | 942 881 165 | 80,24% | 1 175 148 331 | 227 219 089 | 16,20% |
| 4 | 70 211 861 | 42 710 000 | 80,00% | 53 387 500 | 16 824 361 | 23,96% |
|  | | | | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **3 853 566 011** | **2 346 151 171** | **80,64%** | **2 909 306 443** | **944 259 568** | **24,50%** |
| 511\*\* | 39 125 000 | 31 300 000 | 80,00% | 39 125 000 | 0 | 0,00% |
| 611\*\*\* | 154 232 500 | 123 386 000 | 80,00% | 154 232 500 | 0 | 0,00% |
|  | | | | | | |
| **Общ бюджет** | **4 046 923 511** | **2 500 837 171** | **80,60%** | **3 102 663 943** | **944 259 568** | **23,33%** |

Забележка: \* Включително ЕПИВ и нестартиралите мерки; \*\* Техническа помощ \*\*\* Доплащания към директните плащания

Източник: МЗХГ, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.) (одобрено на 16 дек.2015) собствени изчисления

С осмото изменение на ПРСР 2007-2013 г. е създаден Гаранционен фонд, който е учреден като отделен финансов блок в рамките на „Национален гаранционен фонд” ЕАД (част от Българска банка за развитие). Капиталът на фонда е в размер на 121 100 000 евро, от които приносът на ЕЗФРСР е в размер на 96 880 000 евро, а националният принос е в размер на 24 220 000 евро. Основната цел на фонда е да осигури издаването на гаранции за допълване на обезпечението по заеми на предприятията по смисъла на Закона за МСП, за проекти по ПРСР, съфинансирани по мярка 121, мярка 122 и мярка 123, без предоставяне на „гаранции за авансово плащане“ на бенефициенти с одобрени проекти по посочените мерки.

До края на 2014 г. чрез Гаранционния фонд са подкрепени над 400 малки и средни фирми с общ размер на заемите с гаранция в размер на 188 млн. лева. С 14-тото изменение на ПРСР 2007-2013 се осъществява частична декапитализация на фонда и пренасочване на средства в размер на 89 млн. евро от бюджета на гаранционната схема. Намалението на капитала на фонда е базирано на постигнатите към момента резултати по гаранционната схема и направеният анализ за необходимия капитал за осигуряване на гаранции по оставащите за реализация проекти по трите мерки на ПРСР.

Таблица 11 по-долу илюстрира промените в общия публичен принос на ПРСР на първоначалния бюджет спрямо окончателния одобрен бюджет и действителните разходи. Таблици 12 и 13 показват разпределението между ЕЗФРСР и националния принос.

**Таблица 11. Общо публични разходи на равнището оси (в евро)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет[[21]](#footnote-21)** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** | **Действителни разходи като % от финалния бюджет** | **Действителни разходи като % от първоначалния бюджет** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | |
| 1 | 1 214 075 316 | 929 636 465 | 924 877 781 | 99,49% | 76,18% |
| 2 | 777 394 110 | 751 134 146 | 749 606 072 | 99,80% | 96,43% |
| 3 | 905 291 684 | 1 175 148 331 | 1 153 264 338 | 98,14% | 127,39% |
| 4 | 76 988 306 | 53 387 500 | 52 852 322 | 99,00% | 68,65% |
|  | | | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **2 973 749 416** | **2 909 306 443** | **2 880 600 513** | **99,01%** | **96,87%** |
|  | | | | | |
| 511\* | 123 181 289 | 39 125 000 | 38 133 658 | 97,47% | 30,96% |
| 611\*\* | 181 841 021 | 154 232 500 | 154 257 456 | 100,02% | 84,83% |
|  | | | | | |
| **Общ бюджет** | **3 278 771 726** | **3 102 663 943** | **3 072 991 628** | **99,04%** | **93,72%%** |

\* Техническа помощ \*\* Доплащания към директните плащания

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

В края на периода ос 3 се превръща в основен приоритет, като извършените разходите по оста възлизат на 37,53% от всички реални разходи по програмата. Реалните разходи по ос 2 и ос 4 възлизат съответно на 24,39% и 1,72%.

Предвидената мярка 341 *Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие*, която има отношение към прилагането на подхода ЛИДЕР (ос 4) с финансов ресурс в размер на 61,437 млн. евро (49,1496 млн. евро принос на ЕЗФРСР) не е приложена. Финансовият ресурс е пренасочен към инвестиционните мерки на ос 3. Така планираните средства по ос 4 в окончателния бюджет са в размер на 1,71% от приноса на ЕЗФРСР.

**Таблица 12. Разпределение на средствата от ЕЗФРСР по оси (в евро)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** | **Действителни разходи като % от финалния бюджет** | **Действителни разходи като % от първоначалния бюджет** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | |
| 1 | 972 181 086[[22]](#footnote-22) | 744 630 006 | 740 343 416 | 99,42% | 76,15% |
| 2 | 637 463 170 | 615 930 000 | 614 676 977 | 99,80% | 96,43% |
| 3 | 726 995 847 | 942 881 165 | 924 840 266 | 98,09% | 127,21% |
| 4 | 61 590 645 | 42 710 000 | 42 281 658 | 99,00% | 68,65% |
|  | | | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **2 398 230 748** | **2 346 151 171** | **2 322 142 318** | **98,98%** | **96,83%** |
| 511\* | 98 545 031 | 31 300 000 | 30 506 927 | 97,47% | 30,96% |
| 611\*\* | 145 472 817 | 123 386 000 | 123 405 967 | 100,02% | 84,83% |
|  | | | | | |
| **Общ бюджет** | **2 642 248 596** | **2 500 837 171** | **2 476 055 212** | **99,01%** | **93,71%** |

\* Техническа помощ \*\* Доплащания към директните плащания

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

Разпределението на ЕЗФРСР (в реално изражение) търпи сериозни вариации в сравнение с крайния бюджет и реалните разходи на ниво програма. Разходите по ОС 3 са значително увеличени и възлизат на 127,21% от първоначалния бюджет. За всички останали оси от програмата се отчита намаление. Най-сериозно е намалението на разходите на ЕЗФРСР за Техническа помощ, възлизащи на близо 31% от първоначалния бюджет.

Сравнително малката разлика от 24,781 млн. евро между реалните разходи и окончателно договорения бюджет се дължи основно на възстановявания в края на периода, които вече не могат да се използват за други операции. Може да се счита, че високите нива на усвояемост на средствата от ЕЗФРСР са значително постижение, независимо от големия брой бюджетни промени през седем-годишния планов период.

**Таблица 13. Разпределение на националните средства по оси (в евро)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** | **Действителни разходи като % от финалния бюджет** | **Действителни разходи като % от първоначалния бюджет** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 241 894 230 | 185 006 460 | 184 534 365 | 99,74% | 76,29% |
| 2 | 139 930 940 | 135 204 146 | 134 929 095 | 99,80% | 96,43% |
| 3 | 178 295 837 | 232 267 166 | 228 424 072 | 98,35% | 128,12% |
| 4 | 15 397 661 | 10 677 500 | 10 570 664 | 99,00% | 68,65% |
|  | | | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **575 518 668** | **563 155 272** | **558 458 196** | 99,17% | 97,04% |
|  | | | | | |
| 511\* | 24 636 258 | 7 825 000 | 7 626 732 | 97,47% | 30,96% |
| 611\*\* | 36 368 204 | 30 846 500 | 30 851 489 | 100,02% | 84,83% |
|  | | | | | |
| **Общ бюджет** | **636 523 130** | **601 826 772** | **596 936 416** | **99,19%** | **93,78%** |

\* Техническа помощ \*\* Доплащания към директните плащания

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

Националният принос се характеризира със същата вариация, както и съфинансирането от ЕЗФРСР. На програмно ниво действителните разходи са близки до окончателния бюджет на ПРСР – 99,19%, като това представлява 93,378% от първоначалния бюджет.

Информацията в таблица 13 показва, че са налице значителни преразпределения на средства, изразяващи се в съкращение на разходите основно по ОС 1, ОС 4, техническа помощ и доплащанията към директните плащания. По-малко е отчетеното намаление на разходите по ОС 2, докато окончателния бюджет по ОС 3 е 30,% по-висок от първоначалния. Минимално надвишение на разходите се отчита при 611 Доплащания към директните плащания – 100,02% или в размер на 4 989 лв.

### Разпределение на ниво програма и ниво на ос

Регламентът на ЕО за развитие на селските райони предоставя рамка, която изисква държавите членки да работят в рамките на определена минимална сума от ЕЗФРСР по всяка ос. Таблиците по-долу показват разбивката на разпределението между всяко ниво на общите публични разходи по конкретните оси на ПРСР (таблица 14), на ЕЗФРСР (таблица 15) и националния принос (таблица 16).

Виден е стремежът за балансирано разпределение на средствата между първите три оси на програмата, но с последната промяна на бюджета на програмата повече от една трета от разходите са насочени към ОС 3 (37,88%). Първоначалният фокус е насочен към ОС 1 „Подобряване на конкурентоспособността в земеделския и горския сектор“, но поради по-малкия интерес по мерките в окончателния бюджет средствата са пренасочени към ОС 3 в посока реализация на инфраструктурни дейностите от местните власти.

**Таблица 14. Разпределение на общите публични разходи между осите (%)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет без включване на ЕПИВ** | **Първоначален бюджет с включване на ЕПИВ** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 37,71% | 37,58% | 29,96% | 30,10% |
| 2 | 25,27% | 25,01% | 24,21% | 24,39% |
| 3 | 24,59% | 25,11% | 37,88% | 37,53% |
| 4 | 3,88% | 3,84% | 1,72% | 1,72% |
|  |  | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **91,45%** | **91,54%** | **93,77%** | **93,74%** |
|  |  | | | |
| 511 Техническа помощ | 3,45% | 3,42% | 1,26% | 1,24% |
| 611 Доплащания към директните плащания | 5,10% | 5,04% | 4,97% | 5,02% |
|  |  | | | |
| **Общ бюджет** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** |

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

Таблица 15 показва първоначалното планирано разпределение на средствата, окончателния бюджет и действителните разходи за програмата.

**Таблица 15. Разпределение на ЕЗФРСР между осите (%)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет без включване на ЕПИВ** | **Първоначален бюджет с включване на ЕПИВ** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | |
| 1 | 37,07% | 36,95% | 29,78% | 29,90% |
| 2 | 24,84% | 24,59% | 24,63% | 24,82% |
| 3 | 25,87% % | 26,36% | 37,70% | 37,35% |
| 4 | 3,81% | 3,77% | 1,71% | 1,71% |
|  | | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **91,60%** | **91,68%** | **93,81%** | **93,78%** |
|  | | | | |
| 511 Техническа помощ | 3,39% | 3,36% | 1,25% | 1,23% |
| 611 Доплащания към директните плащания | 5,01% | 4,96% | 4,93% | 4,98% |
| **Общ бюджет** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** |

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

Окончателният бюджет и действителните разходи за ос 2 остават доста сходни. Заложените разходи по ос 4 също са намалени, достигайки 1,71% от общия размер на съфинансиране по ЕЗФРСР. Значително нарастват единствено разходите по ос 3, главно за сметка на разходи по останалите оси и техническата помощ.

Таблица 16 показва промените в проценти на националните средства от първоначалния бюджет до окончателния бюджет и реалните разходи. Промените между бюджетите и реалните разходи са сходни с промените при съфинансирането от ЕЗФРСР.

Действителните разходи за ос 3 са значително по-високи (38,27%) от първоначално предвидените в бюджета (26,36% с включен ЕПИВ). Незначително е нарастването на действителните разходи по ос 2 в сравнение с първоначалния бюджет. Реалните разходи за ос 1 намаляват със 6,86% в сравнение с първоначалния бюджет (36,95% с включен ЕПИВ). Действителните разходи също са по-ниски за ос 4.

Намаляването на разходи по оси 1, 2 и 4 се дължи на прехвърлянето на средства към ос 3 в полза на инициативи по мерки 321 „Основни услуги за икономиката и населението в селските райони“ и 322 „Обновяване и развитие на населените места“.

**Таблица 16. Разпределение на националните средства между осите (%)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет без включване на ЕПИВ** | **Първоначален бюджет с включване на ЕПИВ** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | | | |
| 1 | 37,07% | 36,95% | 30,74% | 30,91% |
| 2 | 24,84% | 24,59% | 22,47% | 22,60% |
| 3 | 25,87% | 26,36% | 38,59% | 38,27% |
| 4 | 3,81% | 3,77% | 1,77% | 1,77% |
|  |  | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **91,60%** | **91,68%** | **93,57%** | **93,55%** |
|  |  | | | |
| 511 Техническа помощ | 3,39% | 3,36% | 1,30% | 1,28% |
| 611 Доплащания към директните плащания | 5,01% | 4,96% | 5,13% | 5,17% |
|  |  | | | |
| **Общ бюджет** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** | **100,00%** |

Източник: МЗХГ, ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

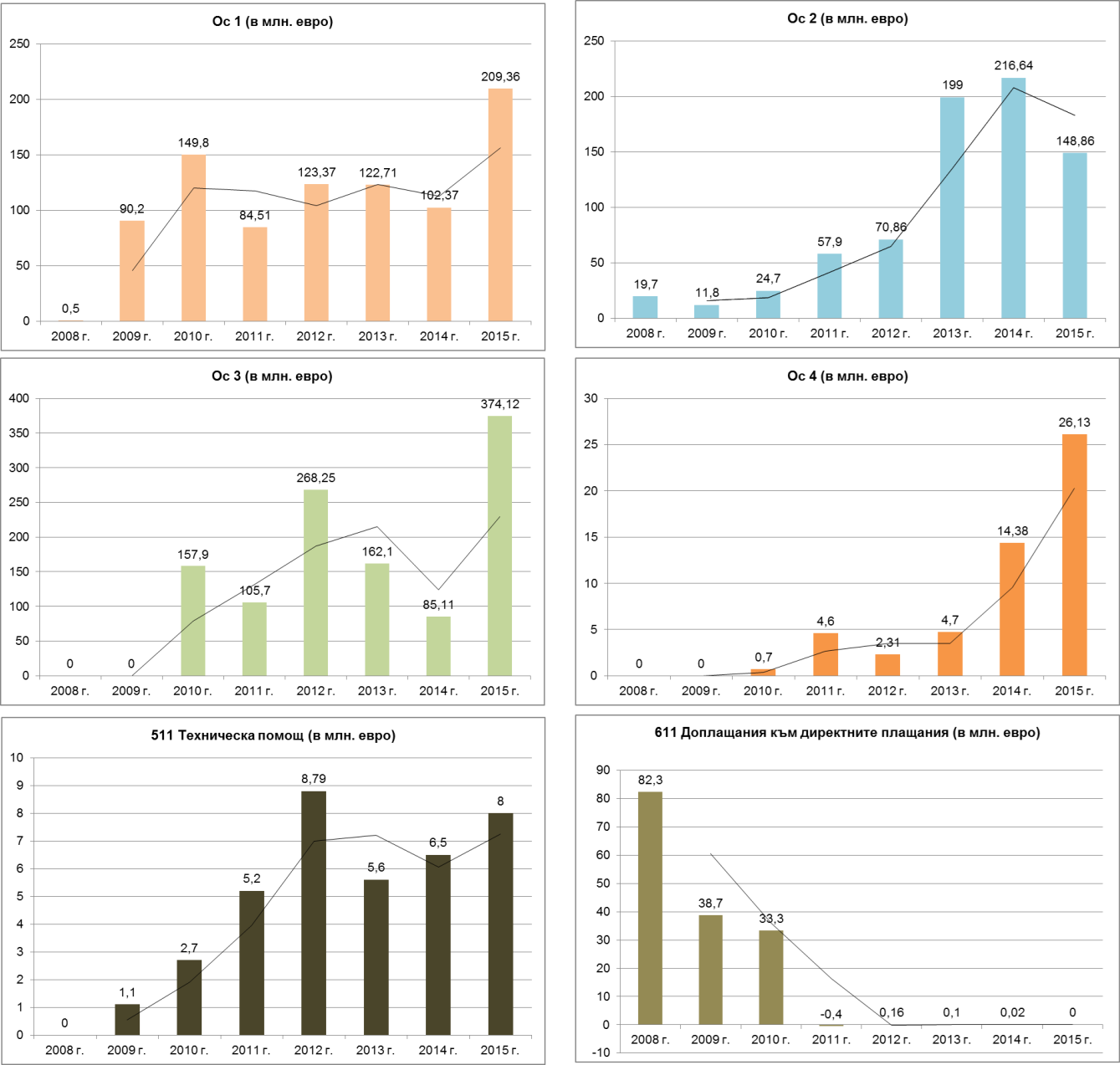
Таблица 17 показва степента на съфинансиране на ЕЗФРСР като част от публичните разходи по конкретните ос на програмата. Няма отчетено съществено увеличение на планираното съфинансиране от ЕЗФРСР. Единствено по ос 1 (80,05%) и ос 3 (80,19%) се наблюдава по-високи нива на реалните разходи спрямо предварително планираните 80%, като причината за по-високия среден процент съфинансиране от ЕЗФРСР се дължи на средствата по ЕПИВ. През програмния период, нивата на съфинансиране не са променяни, като се отчита максимално усвояване на средствата по ЕЗФРСР.

**Таблица 17. Съфинансиране от ЕЗФРСР за общите публични разходи по оси (%)**

| **Ос** | **Първоначален бюджет** | **Окончателен бюджет** | **Действителни разходи** |
| --- | --- | --- | --- |
|  | | | |
| 1 | 80,00% | 80,10% | 80,05% |
| 2 | 82,00% | 82,00% | 82,00% |
| 3 | 80,00% | 80,24% | 80,19% |
| 4 | 80,00% | 80,00% | 80,00% |
|  | | | |
| **ОБЩО Ос 1,2,3 и 4** | **80,53%** | **80,64%** | **80,61%** |
|  | | | |
| 511 Техническа помощ | 80,00% | 80,00% | 80,00% |
| 611 Доплащания към директните плащания | 80,00% | 80,00% | 80,00% |
|  | | | |
| **Общ бюджет** | **80,48%** | **80,60%** | **80,57%** |

Източник: ПРСР 2007-2013, Шестнадесето изменение на ПРСР (2007-2013г.), собствени изчисления

Публичните разходи по години се определят въз основа на предварително определената програма за стартирането на конкретните мерки. Фигура 5 показва извършените публични плащания на ниво приоритетна ос, по години.



**Фигура 5. Публични плащания по ПРСР по приоритетни оси към 31.12.2015 г., млн. евро**

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР 2007-2013 за 2015 г.

Програмата е одобрена през 2008 г., като основните разходи в първите години на изпълнение са свързани с доплащания към директните плащания, като техният размер прогресивно намалява до края на периода. През същата година стартират и директни плащания по мерки 211 и 212 (ос 2).

По отношение на ос 1 се наблюдава по-равномерно извършване на плащания към бенефициенти, като най-голям е приносът на мерките 112, 121 и 123. В края на периода средства за финансов инженеринг (Гаранционен фонд) са намалени до 42 милиона евро.

При плащанията по ос 2 се наблюдава тенденция на постоянно нарастване през годините, като отчетеното намаление през 2015 г. спрямо 2014 г. се дължи до голяма степен на по-малкия останал ресурс по оста.

По ос 3 се отчитат два пика в извършените плащания – през 2012 г. и 2015 г. Тази тенденция се дължи на спецификата на бенефициентите и проектите. При по-голяма част от реализираните проектите по ос 3 доминира процентът на плащанията по т.нар. общински мерки (313, 321, 322). По тези мерки проектите са главно инфраструктурни, при които се прилагат правилата на ЗОП при избор на изпълнител, което отнема и по-голямо време за изпълнение.

След трудното начало по ос 4 плащанията по подхода ЛИДЕР нарастват значително и през 2015 г. са изплатени близо 50% от всички средства, предвидени в окончателния бюджет от оста.

### Финансови средства по мерки

В таблица 18 е представен първоначалният и окончателният бюджет на всяка мярка, залегнала в програмата. Коефициентът на съфинансиране посочва процента на ЕЗФРСР, който е включен в общия размер на публичните разходи. Действителните разходи, изразходвани като процент от окончателния бюджет, оценяват степента, до която мерките са изразходвали планираните публични средства.

**Таблица 18 Финансово разпределение и разходи по мярка (в евро и %)**

| **Код на мярката** | **Наименование** | **Първоначален бюджет (публични разходи) с включен ЕПИВ** | **Окончателен бюджет**  **(публични разходи)** | **Действително извършени публични разходи** | **Окончателния бюджет като част от първоначалния бюджет (%)** | **Действително извършени разходи спрямо общата сума по оста (%)** | **Съотношение на съфинансиране (%) към действителните разходи** | **Действителни изразходвани публични средства спрямо финалния бюджет (%)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | | | | | | | |
| 111 | Професионално обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания | 42 073 689 | 9 280 000 | 9 160 832 | 22,06% | 0,99% | 80,00% | 98,72% |
| 112 | Създаване на стопанства на млади фермери | 102 316 689 | 118 875 000 | 115 510 208 | 116,18% | 12,49% | 80,00% | 97,17% |
| 114 | Използване на консултантски услуги от фермери и собственици и/или ползватели на гори | 36 146 000 | 101 250 | 37 338 | 0,28% | 0,00% | 80,00% | 36,88% |
| 121 | Модернизиране на земеделските стопанства | 477 230 517 | 540 831 853 | 537 824 106 | 113,33% | 58,15% | 80,05% | 99,44% |
| 122 | Подобряване на икономическата стойност на горите | 24 074 515 | 556 250 | 531 357 | 2,31% | 0,06% | 80,00% | 95,52% |
| 123 | Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти | 243 220 928 | 208 577 778 | 210 836 524 | 85,76% | 22,80% | 80,07% | 101,08% |
| 124 | Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието и хранителния сектор | 24 097 000 | не стартира и не е изпълнена | | | | | |
| 125 | Подобряване и развитие на инфраструктура, свързана с развитието и адаптирането на земеделието и горското стопанство | 90 365 000 | не стартира и не е изпълнена | | | | | |
| 126 | Възстановяване на селскостопанския производствен потенциал, разрушен от природни бедствия и въвеждане на превантивни дейности | 12 048 000 | не стартира и не е изпълнена | | | | | |
| 141 | Подпомагане на полупазарни стопанства | 144 447 090 | 45 145 000 | 44 819 513 | 31,25% | 4,85% | 80,00% | 99,28% |
| 142 | Създаване на организации на производители | 12 037 258 | 245 000 | 119 168 | 2,04% | 0,01% | 80,00% | 48,64% |
| 143 | Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния | 6 018 629 | 6 024 335 | 6 038 735 | 100,09% | 0,65% | 80,00% | 100,24% |
| **ОБЩО Ос 1** | | **1 214 075 315** | **929 636 466** | **924 877 781** | **76,57%** | **100,00%** | **80,05%** | **99,49%** |
| 211 | Плащания за природни ограничения на фермери в планински райони | 233 218 233,00 | 164 512 195 | 164 414 168 | 70,54% | 21,93% | 82,00% | 99,94% |
| 212 | Плащания за природни ограничения на фермери в райони, различни от планинските | 38 869 706,00 | 51 378 049 | 51 357 330 | 132,18% | 6,85% | 82,00% | 99,96% |
| 213 | Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/EC (WFD) | 108 835 000 | 49 731 707 | 49 671 391 | 45,69% | 6,63% | 82,00% | 99,88% |
| 214 | Агро-екологични плащания | 310 957 701 | 462 560 976 | 462 744 520 | 148,75% | 61,73% | 82,00% | 100,04% |
| 223 | Първоначално залесяване на неземеделски земи | 40 424 494 | 7 865 854 | 6 094 428 | 19,46% | 0,81% | 82,00% | 77,48% |
| 224 | Плащания по Натура 2000 - за гори | 15 548 000 | не стартира и не е изпълнена | | | | | |
| 226 | Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности | 29 540 976,00 | 15 085 366 | 15 324 235 | 51,07% | 2,04% | 82,00% | 101,58% |
| **ОБЩО Ос 2** | | **777 394 110** | **751 134 146** | **749 606 072** | **96,62%** | **100,00%** | **82,00%** | **99,80%** |
|  | | | | | | | | |
| 311 | Разнообразяване към неземеделски дейности | 141 957 067,00 | 74 954 167 | 73 494 406 | 52,80% | 6,37% | 80,20% | 98,05% |
| 312 | Подкрепа за създаване и развитие на микро-предприятия | 135 034 098,00 | 109 866 666 | 107 536 951 | 81,36% | 9,32% | 80,57% | 97,88% |
| 313 | Насърчаване на туристическите дейности | 30 601 608,00 | 23 937 500 | 23 232 091 | 78,22% | 2,01% | 80,00% | 97,05% |
| 321 | Основни услуги за икономиката и населението в селските райони след | 370 138 897,00 | 761 389 998 | 746 821 723 | 205,70% | 64,76% | 80,20% | 98,09% |
| 322 | Обновяване и развитие на населените места | 166 123 014,00 | 205 000 000 | 202 179 167 | 123,40% | 17,53% | 80,00% | 98,62% |
| 341 | Придобиване на умения и постигане на обществена активност с оглед на подготовката и прилагането на стратегии за местно развитие | 61 437 000 | не стартира и не е изпълнена | | | | | |
| **ОБЩО Ос 3** | | **905 291 684** | **1 175 148 331** | **1 153 264 338** | **133,89%** | **100,00%** | **80,19%** | **98,14%** |
| 41 | **Прилагане на стратегиите за местно развитие** | **53 891 814,00** | **39 750 000,00** | **39 248 127,41** | **73,76%** | **74,26%** | **80,00%** | **98,74%** |
| 411 | • в т.ч. ОС 1 - Подобряване на конкурентно способността | 18 862 135 | 10 706 418 | 10 635 891 | 56,76% | 20,12% | 80,00% | 99,34% |
| 412 | • в т.ч. ОС 2 - Подобряване на околната среда и природата | 2 694 591 | 502 477 | 506 284 | 18,65% | 0,96% | 79,96% | 100,76% |
| 413 | • в т.ч. ОС 3 -Подобряване качеството на живот в селските райони и насърчаване на диверсификацията | 32 335 088 | 28 541 105 | 28 105 952 | 88,27% | 53,18% | 80,00% | 98,48% |
| 421 | **Между-териториално и транс-национално сътрудничество** | **5 132 554** | **337 500** | **305 853** | **6,58%** | **0,58%** | **80,00%** | **90,62%** |
| в т.ч. за дейности преди разработването на съвместни проекти | 1 026 511 | 67 500 | 0 | 6,58% | 0,00% |  |  |
| в т.ч. за изготвяне и прилагане на общо действие/проект | 4 106 043 | 270 000 | 0 | 6,58% | 0,00% |  |  |
| 431 | **Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия** | 17 963 939 | 13 300 000 | 13 298 342 | 74,04% | 25,16% | 80,00% | 99,99% |
| в т.ч. за подсигуряване дейността на местна инициативна група | 10 778 364 | 5 320 000 | 0 | 49,36% | 0,00% |  |  |
| в т.ч. за придобиване на умения и обществена активност на територията | 7 185 575 | 7 980 000 | 0 | 111,06% | 0,00% |  |  |
| **ОБЩО ОС 4** | | **76 988 307** | **53 387 500** | **52 852 322** | **69,34%** | **100,00%** | **80,00%** | **99,00%** |
|  | | | | | | | | |
| **ОБЩО ОСИ 1, 2, 3 и 4** | | **2 973 749 416** | **2 909 306 443** | **2 880 600 513** | **97,83%** |  | **80,61%** | **99,01%** |
|  | | | | | | | | |
| 511 | **Техническа помощ** | **123 181 289** | **39 125 000** | **38 133 658** | **31,76%** |  | **80,00%** | **97,47%** |
| в т.ч. Национална мрежа за селските райони | 7 000 000 | 2 817 583 | 0 | 40,25% |  |  |  |
| *(a) разходи за осъществяване на дейността* | 1 750 000 | 704 000 | 0 | 40,23% |  |  |  |
| *(b) план за действие* | 5 250 000 | 2 113 583 | 0 | 40,26% |  |  |  |
| 611 | **Доплащания към директните плащания** | **181 841 021** | **154 232 500** | **154 257 456** | **84,82%** |  | **80,00%** | **100,02%** |
|  | | | | | | | | |
| **ОБЩ БЮДЖЕТ НА ПРСР 2007-2013** | | **3 278 771 726** | **3 102 663 943** | **3 072 991 628** | **94,63%** |  | **80,57%** | **99,04%** |

Източник: По данни на УО на ПРСР 2007-2013 г.

**Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор**

Бюджетът за ос 1 е намален с 23,4% между първоначалния и окончателния бюджет. Единствено по мярка 112 „Създаване на стопанства на млади фермери“ и мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства“ е налице нарастване на предвидените разходи съответно с 16,2% и 13,3%. Драстично е намалението на разходите по мерки 114 „Използване на консултантски услуги от фермери и собственици/или ползватели на гори“ (99%), 142 „Създаване на организации на производители“ (98%), 122 „Подобряване на икономическата стойност на горите“ (97,7%), 111 „Професионално обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания“ (78%) и 141 „Подпомагане на полупазарни стопанства“ (68,7%). Причините за намаление на разходите и тяхното прехвърляне към други мерки са отчетени в годишните доклади – липса на висок интерес от страна на кандидатите, слабо усвояване на средства, ограничени средства от страна на бенефициентите за извършване на първоначални разходи и др..

По мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства“ са изразходвани 58,15% от средствата по ос 1. На второ място е мярка 123 „Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти“ с 22,8% от средствата по оста. Средният процент на съфинансиране за ос 1 е бил 80,05%. Като цяло, действителните разходи по ос 1 достигат 99,49% спрямо окончателния бюджет, но в рамките на отделните мерки се отчитат сериозни вариации в нивата на усвояемост. Мярка 123 и 143 надвишават бюджета си, като действителните разходи възлизат съответно на 101,08% и 100,24% от окончателния бюджет. В същото време, изразходваните средства по мярка 142 са 48,64% от окончателния бюджет (в ситуация на намаление на разходите с 98% по мярката), а по мярка 114 действителните разходи са 36,88%.

**Ос 2: Подобряване на околната среда и природата**

Ос 2 е с най-незначителни промени по отношение на първоначалния и окончателния бюджет. Намалението на планираните разходи е 3,4%. Въпреки това, бюджетът на мярка 223 е намален с 80,5%, а на мярка 226 – с 48,9%, на мярка 211 – с 29,5%. Намалението на разходите е компенсирано от увеличение по мерки 212 с 32,2%, и 214 с 48,75%.

Като водещи мерки по ос 2 се очертават мярка 214 с дял от 61,7% от реално изразходваните средства и мярка 211 с дял от 21,9%. Средният процент на съфинансиране за оста е бил 82%, в пълно съответствие с първоначално заложения, като не се отчитат колебания по различните мерки. Изпълнението на ос 2 се отличава с най-високи нива на усвояемост, като средните достигат 99,8%. Мярка 226 е надхвърлила предвидените средства, достигайки нива от 101,58%, докато по мярка 223 равнището на реалните разходи възлиза на 77,48% от окончателния бюджет по мярката.

**Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика**

Бюджетът по ос 3 е с най-голямо увеличение, като в края на периода се превръща в основен акцент в програмата. Нарастването на разходите през програмния период достига 29,8%, а в реален размер бюджетът е увеличен с близо 269,856 млн. евро. Цялото нарастване на средствата по оста е в резултат на увеличение на бюджета по две мерки – 321 със 105,7% % и 322 с 23,4%. Другите мерки са значително намалени – мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“ с 48,2%, мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“ с 21,8% и мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микро-предприятия“ с 18,6%.

Действителният среден процент на съфинансиране за оста е 80,19%, като процентът варира в тесни граници – от 80,57% за мярка 312, до 80% за мерки 313 и 322. По всички мерки действителните разходи са под 100%, като няма превишение на разходите заложени в окончателния бюджет. Средното ниво на усвояемост за оста е 98,14%.

**Ос 4: ЛИДЕР**

Финансирането по ос 4 е намалено с 30,7% в окончателния бюджет спрямо първоначалния Най-голямо намаление на бюджетите се отчита в мярка 421 „Между-териториално и транс-национално сътрудничество“ (93,4%). При мярка 41 „Прилагане на стратегиите за местно развитие“ намалението е с 26,2%, а при мярка 431 „Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия“ със сходен процент. Над 74% от всички разходи по оста са насочени към прилагане на стратегиите за местно развитие. В действителност разделението между мерки 411, 412 и 413 е по-малко дефинирано, тъй като ЛИДЕР обикновено финансира многосекторни проекти. Двете доминиращи мерки в ос 4 са 413 и 431, чиито окончателни разходи възлизат съответно на 53,18% и 25,16% от действително извършените разходи. Мярката за сътрудничество 421 отчита най-малки разходи – само 0,58 % от оста, а мярка 412 – 0,96%. Това може да отразява и по-ниския приоритет, който е даден на сътрудничеството и околната среда в рамките на програма ЛИДЕР.

Общият процент на съфинансиране е 80% на ниво ос, който съответства на предварителния. Цялата ос 4 постига 99% действително извършени разходи спрямо окончателния бюджет, като единствено платените разходи по мярка 412 надвишават с малко предвидения окончателен бюджет.

**Мярка 511 Техническа помощ**

Бюджетът за Техническа помощ намалява значително (с 68,2%) в окончателния бюджет спрямо предварителния. Действителните разходи достигат до 97,47% от одобрения окончателен бюджет.

**Мярка 611 Доплащания към директните плащания**

Националните доплащания към директните плащания (НДДП) се финансират както от националния бюджет, така и чрез трансфери от ЕЗФРСР. Окончателният бюджет е намален с 15,2%. Действителните разходи надвишават незначително бюджета, като възлизат на 100,02% от него. Размерът на съфинансиране се запазва на нива от 80%.

### Обобщение на финансовото изпълнение на ПРСР 2007-2013

Бюджетът на ПРСР в окончателния си вид е намален с 4,3% от предвидената първоначална стойност на публичните разходи – от 3 241, 938 млн. лв. до 3 102,663 млн. лв. Това довежда и до промяна на националния принос като обща сума. В същото време, средствата от ЕЗФРСР незначително са се увеличили като процент спрямо заложения в началото на периода, достигайки средни нива за програмата от 80,57 в края при заложено равнище от 80,48% в първоначалния бюджет.

По всички оси се отчитат промени в бюджета и в разпределението на средства по конкретните оси и мерки на програмата. Намалението на средствата по ос 2 са най-незначителни (3,4%), докато по ос 1 и ос 4 средствата са съкратени съответно с 22,8% и 30,7%. Най-голямо е намалението на средствата за техническа помощ – с 68,2%. Намалените разходи по оси 1, 2 и 4 са насочени към ос 3, като тя се превръща и в основен приоритет на програмата.

В рамките на осите на програмата обаче, преразпределението на финансовите ресурси се отразява различно в мерките, поради което редица области първоначално идентифицирани като приоритетни, например обучение (мярка 111), подобряване на икономическата стойност на горите (мярка 122), създаване на организации на производители (мярка 142), претърпяват значително съкращения на предварително планираните разходи, достигащи до над 90% от първоначалния бюджет. За разлика от тях, две от мерките, свързани с изграждане на публична инфраструктура (мярка 321 и мярка 322), увеличават значително предварителния си бюджет.

# Раздел V. Отговори на въпросите за оценка

## Постигане на целевите стойности на индикаторите

Съгласно техническата спецификация на Възложителя настоящата оценка трябва да разгледа постигането на целевите стойности на определен набор от индикатори за резултат по съответните оси, както и общи индикатори за въздействие. Постигането на целевите стойности е разгледано по-долу.

### Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор

**Таблица 19. Индикатори за резултат ос 1**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Индикатор** | **Мерна единица** | **Целева стойност** | **Постигната стойност** | **% на изпълнение** |
| 1 | Брой участници, успешно завършили обучение, свързано със селското стопанство и / или горското стопанство | брой | 13 950 | 40 062 | 287% |
| 2 | Увеличение на брутната добавена стойност в подпомогнатите стопанства/предприятия | млн. евро | 17,4 | 32,8 | 189% |
| 3 | Брой стопанства/предприятия въвели нови продукти и/или нови технологии | брой | 4 180 | 1497 | 36% |
| 4 | Стойност на селскостопанската продукция по разпознаваеми качествени марки/стандарти | Този индикатор не е заложен в ПРСР 2007-2013 и съответно не е наблюдаван и мерен. | | | |
| 5 | Брой на стопанствата, навлезли на пазара | брой | 7 204 | 1 523 | 21% |

Източник: МЗХГ

Към постигане на целевата стойност на индикатора за „*Брой участници, успешно завършили обучение, свързано със селското стопанство и/или горското стопанство*“ принос има само мярка 111. Целевата стойност значително е надвишена, въпреки редуцираният близо 4-тири пъти бюджет на мярката. Такова високо преизпълнение свидетелства основно за занижено предварително планиране. Въпреки високото изпълнение на мярката, засягащо броя на обучените курсисти, тези нива са относително малки на фона на 236 хил. управители на стопанства в България през 2013 година, за които е отчетено наличие само на практически опит в земеделието и 58 хил. несемейни работници.

Мярка 112 допринася за „*Увеличение на брутната добавена стойност в подпомогнатите стопанства/предприятия*“. По този индикатор също се отчита много високо преизпълнение, като създадената добавена стойност в подпомогнатите стопанства възлиза на 32,8 млн. евро, което представлява постижение от 189% спрямо поставената цел. Дори да се приеме, че поставената цел по индикатора е била подценена, тъй като нормалната възвращаемост в отрасъла в зависимост от вида на инвестициите е между 10-15% и стойността по индикатора трябва да варира между 28-35 млн. евро, то и тогава количествената цел щеше да бъде достигната почти напълно. През програмния период възвращаемостта по мярката възлиза на 18%, което е много добро постижение, допринасящо за изпълнение на целта за нарастване на добавената стойност в подпомогнатите стопанства на млади фермери.

Не така стоят нещата с последните два индикатора за резултат по ос 1. Целевите стойности относно „*Брой стопанства/предприятия, въвели нови продукти и/или нови технологии*“ и „*Брой на стопанствата, навлезли на пазара*“ са постигнати съответно на 25% и 21%. Принос към въвеждането на нови продукти и технологии е очакван от мерки 121, 122 и 123, а към навлизането на пазара на нови стопанства – от мерки 141 и 142.

По отношение на индикатора „*Брой стопанства/предприятия, въвели нови продукти и/или нови технологии*“ реален принос имат мярка 121 и 123. Мярка 122 няма принос. Неизпълнението е резултат от това, че по мярка 121 приоритетни за стопанствата са били инвестициите в основна материална база, а не в иновации, както и недостатъчно развитата среда и култура в средата за сътрудничество между научните и развойно центрове и земеделските производители. Изпълнението на мярка 122 е много слабо, тъй като няма интерес от частните собственици на гори, а участието на общински бенефициенти е под планираното. Мярка 123 постига и малко надминава целевите си стойности по отношение на индикатора (изпълнението е на 114%).

Приносът на мярка 141 към индикатора „*Брой на стопанствата, навлезли на пазара*“ е малък, тъй като изпълнението на мярката е проблемно. Мярка 142 няма реален принос, тъй като изпълнението отново е много слабо и защото участващите в организациите на производителите стопанства не включват в сдружения и стопанства, които нямат пазарна ориентация.

### Ос 2: Подобряване на околната среда и природата

**Таблица 20. Индикатори за резултат ос 2**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Индикатор** | **Мерна единица** | **Целева стойност** | **Постигната стойност** | **% на изпълнение** |
| Район с успешно управление, допринасящ за: | | | | | |
| 1 | Биоразнообразие и ВПС за земеделие/лесовъдство | ha | 435 000 | 577 168 | 133% |
| 2 | Качество на водата | ha | 179 000 | 564 467 | 315% |
| 3 | Изменението на климата | ha | 178 000 | 591 297 | 332% |
| 4 | Качеството на почвите | ha | 233 000 | 565 777 | 243% |
| 5 | Предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земи | ha | 618 000 | 326 286 | 53% |
| 6 | Биологично земеделие  (Национален индикатор) | ha | 63 000 | 29 849 | 47% |

Източник: ПРСР 2007-2013, Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. и приложенията към него

Целта на ПРСР за биоразнообразието и високата природна стойност на земеделските земи е постигната на 133% в сравнение с поставената цел. Този принос се осигурява от плащанията на площ по всички мерки по ос 2. Приносът на мерки 211, 212 и 214 се изчислява на базата на подпомагана площ с местообитания на ливаден блатар както са посочени в приложенията към Наредбата за изпълнение на мярка 214, а също така и на зимуващи гъски. Приносът за смекчаването на промените в климата от подпомаганите горски площи по мярка 223 и мярка 226 е повече от 58%, като по отношение на мярка 226 са взети всички подпомагани площи.

Поддържане на местообитанията (ВПС4) по мярка 214 – подпомагана площ с местообитания на ливаден блатар и на зимуващи гъски е представено на фигурите в Приложение 4.

Целевата стойност на индикатора за ***подобряване на качеството на водите*** е преизпълнена и е постигната на 315%. Около една трета от приноса идва от подкрепата по мерки 211 и  212, както и на мярка 213 площи в населени места, определени като нитратно уязвими зони (илюстрирани в картите в Приложение 4). Друга част е от усвояване по пакетите за почви и води по мярка 214 за обработваеми земи, а най-голям е приносът на мерките по горите и най-вече на мярка 226, като за нея са взети всички подпомагани площи.

Приносът за **смекчаването на промените в климата** е постигнат на 332%. За земеделските земи приносът се изчислява въз основа на всички постоянни пасища, подпомагани по мерки 211, 212 и 214, така и по мярка 213 Плащания по Натура 2000 и плащания, свързани с Директива 2000/60/ЕО – за земеделски земи“. Приносът за смекчаването на промените в климата от подпомаганите горски площи – мярка 223 и 226, е повече от 55%, като по отношение на мярка 226 са взети всички подпомагани площи.

Целта за подобряване на **качеството на почвите** е постигната на 243%. Част от изпълнението е заради площите по мерки 211 и 212 в населени места с идентифицирани проблеми с водната ерозия, както са идентифицирани в приложенията на Наредбата за изпълнение на мярка 214. Принос има както и при изпълнение на мярка 213, така и подмярка Опазване на почвите и водите по мярка 214, а най-голям (повече от половината) е приносът на мерките по горите и най-вече на мярка 226, като за нея са взети всички подпомагани площи.

Целта за резултат за избягване на маргинализацията и изоставянето на земята е постигната на 53%, което е изчислено чрез размера от всички подпомагани земи по мерки 223 и 226. Не е ясно защо при изчисляване на резултата не е взет приноса на мярка 211, чиято цел е предотвратяването изоставянето на земята и обезлюдяването и на мярка 212, чиято цел е предотвратяването на процеса на обезлюдяване в селските райони. Подпомогнатите по тях площи възлизат на 359 760 ha и 257 079 ha или сумарно на 616 839 ha и като се вземат предвид и тези площи, то изпълнението на целта ще стане 99,8%.

Националният индикатор за подпомагане на биологичното земеделие е постигнат на 47%.

### Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика

**Таблица 21. Индикатори за резултат ос 3**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Индикатор** | **Мерна единица** | **Целева стойност** | **Постигната стойност** | **% на изпълнение** |
| 1 | Увеличение на неземеделски БВП в подкрепените предприятия | милиони евра | 56 | 112 | 200% |
| 2 | Брутен брой създадени работни места | брой | 12 800 | 5 377 | 42% |
| 3 | Допълнителен брой туристи | брой | 4 000 | 253 186 | 6329% |
| 4 | Население в селските райони, възползващо се от подобрените услуги |  | 820 000 | 1 127 793 | 138% |
| 5 | Увеличаване на разпространението на Интернет в селските райони | Брой жители с достъп до шроколентов интернет | 300 000 | 0 | 0% |
| 6 | Брой участници, които успешно са завършили обучение | брой | - | 12 636 | - |

Източник: ПРСР 2007-2013, Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. и приложенията към него

За индикатор № 1 „Увеличение на неземеделски брутен вътрешен продукт (БВП) в подкрепените предприятия“ принос има мярка 312.

За индикатор № 2 „*Брутен брой създадени работни места*“ принос имат мерки 311, 312 и 313. Принос имат също мерки 321 и 322, но той не е мерен, тъй като създадената заетост по двете мерки е заложена като индикатор за въздействие – „Създаване на заетост (нетно създадени допълнителни работни места на пълен работен ден)“. Поради това представените в таблицата резултати вероятно са подценени.

За индикатор № 3 „*Допълнителен брой туристи*“ са посочени данни само за мярка 313, тъй като този индикатор за резултат се измерва само по тази мярка. Пояснение: първоначално по ПРСР 2007-2013 за мярка 313 е заложен индикатор за резултат „Допълнителен брой туристи“. В последната версия на програмата, индикаторът е разделен на Брой еднодневни посещения и Брой – всеки със стойност 4 000. Постигнатите стойности са: еднодневни посещения 877 754 / настанявания – 253 186.

За индикатор № 4 „*Население в селските райони, възползващо се от* подобрените услуги“ принос имат мярка 321 и мярка 322.

За индикатор № 6 „*Брой участници, които успешно са завършили обучение*“ са посочени данни в едно от приложенията на Годишния доклад за 2015 г., но не е ясно тези данни от къде са.

### Общи индикатори за въздействие

**Таблица 22. Общи индикатори за въздействие**

| **№** | **Индикатор** | | **Мерна единица** | **Целева стойност** | **Постигната стойност** | **% на изпълнение** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Икономически растеж | Общо | евро | 206 000 000 | 954 600 000 | 463% |
| От който в земеделието | евро | 140 800 225 | 332 800 000 | 236% |
| От който в горския сектор | евро | 9 400 000 | Няма данни |  |
| От който в непървичния сектор | евро | 55 800 000 | 621 800 000 | 1114% |
| 2 | Създаване на заетост | Общо | Брой | 17 000 | 8137 | 48% |
| В земеделието | брой | 1 790 | 998 | 56% |
| В горския сектор | брой | 300 | Няма данни |  |
| В непървичния сектор | брой | 14 910 | 7139 | 48% |
| 3 | Производител-ност на труда | Средно за оста | евро | 342 | 3 617 | 1058% |
| Средно за земеделието | евро | 500 | 3 263 | 653% |
| Средно за горския сектор | евро | 113.3 | Няма данни |  |
| Средно за непървичния сектор | евро | 360 | 20 945 | 5818% |
| 4 | Промяна в намаляването на биоразнообразието | | Индекс за популацията на птици, обитаващи земеделски земи | Съществуващото биоразнообразие ще бъде поддържано и подобрено – популацията на птици, обитаващи земеделски земи ще бъде поддържана. | Не е наблюдаван на местата на прилагане на мерките. | Частичен принос |
| 5 | Поддръжка на ВПС на обработваемата земя и горското стопанство | | Промяна на земите със ВПС | Земите с висока природна стойност ще бъдат съхранени Индикативна площ на земеделските земи с висока природна стойност в България 560 000 ha | Чрез прилагане на ДЗЕУ е съхранена и подобрена природната стойност на земеделските земи на площ 984 796 | 100% |
| 6 | Подобряване на качеството на водите | | Промяна в баланса на хранителни вещества | Общият баланс на химически вещества ще бъде подобрен благодарение на намалените емисии от земеделски дейности | Не е наблюдаван и няма данни. | Ограничен принос на ПРСР Въведени са ограничения върху приложението на пестициди и минерални торове в пасищата и ливадите на площ 92165 ha |
| 7 | Принос към борбата с изменението на климата | | ktons | 252 | 30 ktoe  6,8 ktons СО2 | 2,7% |

Източник: ПРСР 2007-2013, ДФЗ, МЗХГ, собствени изчисления

Основното въздействие на мерките от ос 1 е **придадена нетна добавена стойност** в подпомогнатите стопанства и създадена **добавена стойност на** **годишна работна единица** (ГРЕ). По тези два показателя, по всички следени мерки, се отчита много високо изпълнение, което по някои от тях превишава заложените цели неколкократно. Една от причините за постигане на поставените цели е в спецификите и характеристиките на подпомогнатите бенефициенти. Това в болшинството случаи са, големи, със значителен размер на произвежданата брутна продукция, с голяма концентрация на ресурси стопанства и предприятия, които в следствие на подпомагането укрепват и разширяват допълнително своята конкурентоспособност и пазарен дял. По оценки в основни мерки, като например за подкрепа за модернизиране на земеделските стопанства, се наблюдава засилване на концентрацията на подпомогнатите стопанства в общия обем на създаваната брутна продукция от земеделие от 69% преди началото на програмния период до 82%, като техният брой през 2013 г. съставлява около 2% от всички стопанства в България.

Друга причина е преструктурирането в българското земеделие, което води до осезаемо съкращаване в броя на стопанствата, най-вече сред дребните, полупазарни, фамилни стопанства и в увеличаване на средните размери и намаляване на заетите. Това рефлектира в чувствително увеличение на възвращаемостта на труда. През целия програмен период са изчезнали около 240 хил. стопанства, докато съкращението на работната сила, изразена в ГРЕ е около 170 хил., което показва, че приблизително 90 хил. от затворените стопанства са преминали в заетост в други стопанства. Увеличаването на производителността на труда и засиленото излизане на малки и фамилни стопанства води до засилване на социалните проблеми, свързани с безработицата в селските райони. Въпреки повишението на производителността на труда, земеделието изостава по този показател в сравнение с останалите икономически отрасли. През 2006 г. разликите в добавената стойност на ГРЕ между икономиката като цяло и селското стопанство е около 9,4 хил.лв., а през 2015 година тази дистанция е 9,8 хил.лв. Ако не започне сближаване във възвращаемостите на труда между селското стопанство и средните нива в икономиката, работещите в земеделието ще продължават да получават по-ниски възнаграждения, което ще продължи обострянето на проблема с намирането на работна сила, а оттам ще застраши секторите, които са по-трудоемки.

Като цяло подкрепените предприятия в хранителната индустрия успяват до голяма степен да се възползват от помощта, като добавената стойност в този отрасъл нараства забележимо, което свидетелства за повишаване конкурентоспособността. ХВП се развива по-бързо и изпреварва земеделието като ръст в добавената стойност през програмния период, което е добър атестат за отрасъла и за мярката за подкрепа на това производство. Това обаче създава рискове пред устойчивото развитие на хранителната индустрия защото липсата на местни суровини прави зависими предприятията от външни пазари, поставя ги в неизгодно ценово положение и застрашава тяхната обезпеченост със суровини. В този програмен период се наблюдава относително слаба синергия между първичното и вторично производство на хранителната верига, което е и основната причина за това земеделието да изпитва трудности в генерирането на траен и солиден икономически растеж.

Относно **създаване на** **заетост** резултатите и изчисленията в таблицата са подценени, тъй като данни за създадената заетост са налични само от изпълнението на мерките по ос 3 и ос 4. В допълнение се предполага, че някои от мерките по ос 1 (112, 121, 122, 123, 141) също имат непряк принос към създаване на заетост, който не е отчетен в индикаторите. Също така създадената заетост по мерки 321 и 322 не е отчетена, поради липса на данни. Въпреки това е видно, че програмата постига приблизително половината от очакваното въздействие по отношение на създаване на заетост. Причина за това е, че голяма част от подкрепата – например ос 2, инфраструктурните мерки по ос 3, инвестициите във ВЕИ нямат реален принос към създаване на заетост, а мерките които имат пряк принос не са постигнали целите си в това отношение.

Ос 2 на ПРСР оказва положително въздействие върху четирите общи индикатора за въздействие на ЕС, свързани с **околната среда**, но е трудно да се посочат точни количествени индикатори за подобрението на "качеството на околната среда".

**Промяна в намаляването на биоразнообразието:**

Промяна в тенденцията за намаляване на биоразнообразието се измерва с индекс за популацията на птици, обитаващи земеделски земи.

Съгласно индикаторите за въздействие четирите мерки по ос 2 за земеделските земи се очаква да допринасят за промяна в намаляването на биоразнообразието и опазването на местното богатство от животински и растителни видове – това са мерки 211 и 212 – Подкрепа за необлагодетелствани райони, мярка 213 Плащания по Натура 2000 и от мярка 214 Агроекологични плащания Традиционно животновъдство – Опазване на застрашени от изчезване местни породи.

За мерки 211 и 212 съществуващото биоразнообразие ще бъде съхранено чрез прилагане на Добри земеделски и екологични условия (ДЗЕУ), съгласно условията за кандидатстване по тези мерки, а за мярка 214 – посредством специфични дейности за опазване на застрашените местни породи. За дейности за опазване на застрашените местни породи по мярка 214 не са представени данни от наблюдение, но от отчетите е видно, че са опазени застрашени от изчезване местни породи 16 147 бр., от които говеда, коне и биволи – 10 695, овце и кози – 4 854 и свине 598.

За промяна в намаляването на биоразнообразието се очаква да допринасят и други подмерки към мярка 214 – подмярка „Управление на земеделски земи с висока природна стойност (ВПС) – ВПС 1, ВПС 2 и ВПС 4“ и от подмярка „Биологично земеделие – ливади и пасища“.

Общата площ, на която са прилагани всички описани по-горе мерки, възлиза на 999 030 ha, която спрямо използваната земеделска площ[[23]](#footnote-23) възлиза на 19,6%. Положителното въздействие на тези мерки за съжаление не е в състояние на този етап да повлияе на общите тенденции на намаляване на биологичното разнообразие.

В ПРСР 2007-2013 не са предвидени мерки в горите и горските райони във връзка с опазване на биоразнообразието, но мярка 223 (първоначално залесяване) и мярка 226 (залесяване на земи, засегнати от природни бедствия) също допринасят към подобряване на биоразнообразието.

При оценката за периода 2005–2015 г. е отчетено, че птиците на земеделските земи непрекъснато намаляват и са отбелязали спад до – 21% спрямо 2005 г. (от 100% са достигнали до около 80%), като няма описани причини за тези промени[[24]](#footnote-24).

Множество проучвания са доказали, че интензивното земеделие, употребата на пестициди и моноколтурите на големи площи водят до намаляване на птиците на земеделските земи. Тенденцията може да се обясни със засилване интензификацията на селското стопанство, с помощта на субсидиите от еврофондовете – първи стълб на Общата селскостопанска политика. В допълнение към това, се наблюдава тенденция за намаляване на постоянно затревените площи на територията на страната, основно поради разораване за получаване на плащания за единица обработваема площ, а също така и поради създаването на трайни насаждения, което също се насърчава от ПРСР. Поради факта, че за периода 2007 – 2013 г. горните въздействия са налице за основната част от земеделските земи, а мерките, насочени към опазване на биоразнообразието, са приложени на практика на малка сумарна площ спрямо всички земеделски земи, но техният принос за спиране загубата на биологично разнообразие е незначителен на фона на мащабните въздействия, водещи до загубата на биоразнообразие. Затова на този етап приносът на посочените по-горе не може да бъде отчетен чрез индекса за състоянието на популациите на птиците. Успоредно с отчитането на този индекс би трябвало, но не е проведен мониторинг на състоянието на птиците в самите места, където мерките са действително приложени. При наличие на такива данни може да се отчете действителния ефект от прилагане на мерките за биоразнообразието и спрямо прилагането на общата селскостопанска политика. Ясно е обаче, че е необходимо площите за прилагане на мерките за природосъобразно земеделие да се увеличават, за да може индексът на състоянието на птиците на земеделските земи да не продължава да намалява. Необходимо е мерките, насочени към природосъобразно земеделие, да се прилагат много по-широко и ефектът от тях да се наблюдава пряко.

По отношение на зимуващи видове гъски – част от мярка 214 Поддържане на местообитанията на защитени видове в обработваеми земи в орнитологично важни места (ОВМ) ВПС 4, допринася към опазването на зимуващи видове гъски. Площта, която е подпомагана по ВПС 4, възлиза на 11 977 ha и е незначителна (3,3%) спрямо всички обработваеми земеделски земи, определени като ВПС, които са около 360 000 ha. Освен това плащанията по ВПС4 на мярка 214, е започнало по-късно (след 2010 г.).

Съгласно данни от Доклада за зимуващи водолюбиви птици в България през зимата на 2011 – 2012 г. 2013. – зимуващите видове гъски също намаляват, като една от причините са промени в климатичните условия. Характерът на тяхната миграция е такъв, че те мигрират с нулевата изотерма, т.е. студът ги избутва (гони) на юг, а при затопляне на времето се връщат на север. Ако зимата е топла, по-малко птици слизат при нас, т.е зависят от климатичните условия, поради което популациите им естествено не са постоянни. Все пак дългогодишната тенденция за някои видове като червеногушата гъска показват намаляване на популациите, което се дължи на комплекс от фактори. Част от проблема е оперирането на ветрогенератори в основните зимовища на вида в Приморска Добруджа. Фактът, че макар и намаляла, почти цялата световна популация на червеногушата гъска продължава да зимува в Добруджа, показва важността тази мярка и необходимостта от прилагането й, за да може да допринася за опазването на зимуващи видове гъски.

**Поддържане на земеделски и горски територии с висока природна стойност:**

Съгласно индикаторите за въздействие четирите мерки за земеделските земи и една от мерките за горите се очаква да допринесат за Поддържане на земеделски и горски територии с висока природна стойност – това са: мерки 211 и 212 – Подкрепа за необлагодетелствани райони, мярка 213 Плащания по Натура 2000 и от мярка 214 Агроекологични плащания, подмярка Управление на земеделски земи с висока природна стойност (ВПС) – ВПС 1 и ВПС 2 и мярка 226 Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности.

За мерки 211 и 212, природната стойност на земеделските земи е съхранена и подобрена чрез прилагане на ДЗЕУ в необлагодетелствани райони (съгласно едно от условията за подпомагане по тези мерки). За мярка 213, приносът към поддържане на високата природна стойност се дължи на прилагането на ограниченията от заповедите за обявяване. За мярка 214 поддържането на ВПС е вследствие на прилагането на подмерките за земи с ВПС и за поддържане на характеристики на ландшафта. Общата площ, обхваната от мерките, възлиза на: 984 796 ha. Съгласно ПРСР 2007-2013 индикативната площ на земеделските земи с висока природна стойност в България е 1 630 035 ha. Ако не се включат земеделските земи – потенциални ВПС, подпомагани по мерки за необлагодетелстваните райони, т. е. без мерки 211 и 212, общата подпомагана площ  възлиза на: 367 956 ha.

Само за мярка 226 има предвидена целева стойност: Опазване и подобрение на природната стойност на земите на повече от 20% от частните горски площи. Частните горски площи по мярка 226 възлизат на 5 ha и са за възстановяване на горския потенциал, като се очаква да е подобрена природната стойност поне на 20% от земите от частните горски площи. Директен принос към постигането на тази цел има и мярка 126 по ос 1, свързана с възстановяването на площи, засегнати от природни бедствия.

**Подобряване на качеството на водите:**

Съгласно индикаторите за въздействие 2 мерки за земеделските земи и 1 от мерките за горите се очаква да допринасят за Подобряване на качеството на водите – мярка 213 Плащания по Натура 2000, 214 Агроекологични плащания, мярка 226 Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности.

За мярка 213 има заложена целева стойност: Подобряването на ситуацията поради ограничения върху приложението на пестициди и минерални торове е забранено в пасищата и ливадите (5 600 ha). Няма данни от мониторинг, но се очаква, че целевата стойност е постигната, поради въвеждането на по-рестриктивни планове за управление на териториите от Натура 2000 и контрол върху органичното земеделие. Съгласно данни от ДФЗ подпомогнатите постоянно затревени площи (ПЗП) по мярка 213 през 2014 г възлизат на 92 165 ha, а съгласно условията за кандидатстване по мярка 231 (ПРСР 2007-2013 Приложение 2 към мярка 231, таблица 2) използването на пестициди и минерални торове е забранено в пасищата и ливадите. Въз основа на гореописаното се очаква тези забрани да са изпълнени, така че във всичките 92 165 ha се очаква подобряване на качеството на водите поради ограничение в прилагането на пестициди и минерални торове.

Мярка 214 спомага за ограничаване или елиминиране замърсяването с нитрати, а също посредством устойчив оборот на културите, планиране на правилното усвояване на хранителни вещества за защита на почвите и водите водят до подобряване на качеството на водите.

Други специфични дейности също се очаква да допринесат към подобряване на качеството на водите, като прилагане на добри земеделски и екологични практики в необлагодетелстваните райони – мерки 211 и 212.

**Принос към борбата с изменението на климата**

Към индикатора не е включен положителен принос на подпомаганите постоянни пасища за съхранението на органичен въглерод, а само 2-те мерки за горите, които се очаква да допринасят за борбата с изменението на климата.

За да се определи приноса на ПРСР 2007-2013 са направени изчисления, като:

Изчисленията за производството на енергия са в "ktoe=килотона нефтен еквивалент" (ktoe – kilotonnes oil equivalent).

Изчисленията за поглъщане на въглероден двуокис са kton CO2-eq.

Въз основа на тях се установява, че ПРСР 2007-2013 е оказала значителен принос в изграждането на мощности за производство на ВЕИ.

Въпреки че има индикации, че почти всички инвестиционни мерки са подкрепяли създаването на мощности за възобновяема топлинна или електрическа енергия и/или са довели до подобряване на енергийната ефективност на сгради, или улично осветление, оценката на въздействията само на мерки М311 и М312 показва, че с помощта на ПРСР са създадени мощности, възлизащи на почти ¼ от всички инсталирани мощности за производство на възобновяема електрическа енергия през 2015. При пълно натоварване на мощностите, това кореспондира на произведена през 2015 г. електрическа енергия в размер на 30 ktoe, Ако мощностите са работили при идентични условия в периода 2013-2015 г., то сумарната произведена енергия възлиза на 90 ktoe.

Програмата има благоприятни въздействия и върху поглъщането на парникови газове. Изчисленията показват, че само за периода 2013-2015 година, чрез залесяването на 4 670 ha по двете горски мерки М223 и М226, е погълнат СО2 в размер на 6,8 кtons СО2. Отново може да се счита тази оценка за консервативна по отношение на цялостния принос на ПРСР, тъй като нетен положителен ефект по отношение поглъщането на СО2 имат всички дейности, водещи до конверсия на обработваеми площи в трайни насаждения или в затревени площи, или в насаждения с бързорастящи дървесни видове.

Потенциално положителен ефект върху отнемането на СО2 биха имали и мерки М112, М121, М141, М214 и М122 на ПРСР 2007-2013, но поради липса на данни, преценка на тези ефекти е невъзможно да се направи.

Важно е да се отбележи, че идентифицираните ефекти по отношение на климатичните промени са устойчиви и при добро стопанисване на активите биха генерирали ползи през следващите десетилетия, далеч отвъд периода на ПРСР 2007-2013.

## Отговор на оценителните въпроси

|  |
| --- |
| Ос 1: Подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор |

1. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на конкурентоспособността на земеделския и горския сектор? (Стратегически приоритет на Общността)

Мерките от ПРСР 2007-2013 г., насочени в подкрепа на земеделието и горския отрасъл, са допринесли в значителна степен за модернизирането, преоборудването, възникването на нови производства, въвеждане на задължителни стандарти и повишаване компетентностите на подкрепените бенефициенти. В много голяма степен, подкрепените по програмата бенефициенти са успели да реализират успешни проекти, които са довели до увеличаване на добавената стойност, до повишение на производителността на труда и до подобряване на производствената ефективност. Това е довело до повишаване на пазарния дял на подкрепените бенефициенти, което означава и подобряване на тяхната конкурентоспособност.

Наред с това, обаче, през програмния период 2007-2013 земеделският отрасъл в страната показва тенденции на слаб ръст, който за периода 2006-2015 г., измерен по отношение на добавената стойност, е около 10% или нараства с около 1% годишно. В същото време, останалата част от икономиката на страната е нараснала няколкократно повече. Оттам, делът на добавената стойност от селско стопанство в общата структурата на националната икономика за последните години постепенно намалява и през последните години е на равнища от 4-4,5%. След 2007 г. се наблюдава ръст в произведената и реализирана крайна продукция, което се дължи на повишаване на средните добиви, усъвършенстване на технологиите, повишаване на цените на основната земеделска продукция (между 10-20%). Отчита се ниска използваемост на поземлените ресурси, което също е показател за конкурентоспособността. България разполага с малко под 4% от ресурсите на ЕС, а произвежда едва около 1% от брутната добавена стойност (БДС).

Ускорената модернизация и преоборудване в стопанствата, подпомогнати по линия на програмата, доведе до силно увеличение на производствените мощности и мащабите на производство, което спомогна както за стопанското преструктуриране в отрасъла, така и за намаление на пустеещите земи в България, което беше голям проблем в преходните години. Броят на стопанствата бързо намалява – само за периода 2007-2013 г. с около 239 хил. или от 493 хил. стопанства до 254 хил. ферми. Това изцяло е за сметка на малките стопанства с площ до 2 ха. Оттам се повишава концентрацията на стопанствата, което също е важна предпоставка за подобряване конкурентоспособността. Площта на използваната земеделска земя в стопанствата над 100 ха нараства значително и през 2013 г. в тях се концентрира около 79% от цялата земя. Нараства и средният размер на използваната земя в едно стопанство, която през 2013 г. по данни на Евростат достига 18,3 ха с включена земята за общо ползване. Увеличаването на концентрацията на земя в стопанствата изравнява българското земеделие до средните европейски равнища (16,1 ха за ЕС през 2013 г.).

Брутообразуването на основен капитал в селското стопанство нараства и основна заслуга за това повишение имат мерките по програмата. Създаването на основен капитал в земеделието възлиза на над 3,2 млрд. лв. През целия програмен период мерките от ос 1 допринасят за почти 90% от инвестициите в българското земеделие. През последните 3 години (2013-2015 г.) факторната доходност към постоянния капитал в България е 4,9%, докато в ЕС е 2,4%, което свидетелства за по-високата ефективност на използването на тези активи.

Негативните процеси, които се наблюдават през разглеждания период, при основния капитал са свързани с намаляване на инвестициите в преки производствени активи (живи животни и насаждения) и увеличаване на инвестициите в непроизводствени активи. Това е неблагоприятно и вероятно е една от причините да отчитаме подобрение на ефективността и производителността в земеделието, но в същото време изоставане при добавената стойност и общата възвращаемост от производството.

Наблюдаваното значително покачване на БДС на ГРЕ и на факторния доход от земеделие се дължи основно на І стълб. Това, което програмата е успяла да допринесе в тази посока е да подобри ефективността на подкрепените стопанства, което основно е постигнато чрез по-доброто използване на трудовите ресурси.

1. До каква степен ПРСР е съпътствала преструктурирането на млечния сектор? (Health Check objective)

По мярка 121, която основно трябва да подкрепи както модернизацията в селското стопанство, така и да съдейства за преструктуриране на чувствителни сектори в българското земеделие, са разписани гарантирани бюджети. Гарантираните бюджети по мярката са 4 и са свързани с насочване на постигане на определено равнище на инвестициите в приоритетни сектори, един от които е за преструктуриране на млечния сектор и отговаряне на европейските стандарти. По този приоритет са заложени цели за постигане на 15% от общите инвестиции в мярката. Изпълнението на тази цел е на ниво от 9%, което показва сериозни проблеми при изпълнение на целта и достигане на желаните равнища. Като цяло по мярката, сектор „Мляко” се нарежда на 2 място след „Полските култури” по получено най-много подпомагане – 18% от публичната помощ и допринася с 16% в осъществените инвестиции. Сектор „Мляко” формира в БДС от земеделие в страната около 10-15%, като потенциалът на този сектор в миналото е бил по-голям. За да се постигне този потенциал е необходимо не просто увеличаване на средствата за сектора, а правилното им разпределение, което е трябвало да стане с подпомагане преструктурирането и модернизирането на по-голяма съвкупност от жизнеспособни стопанства, така както е предвидено при гарантираните бюджети.

Общо по Мярка 121 в животновъдството са одобрени 1 178 стопанства, а от тях 803 са подпомогнатите стопанства в сектор „Мляко”. Към 2013 г. стопанствата над 1 ИЕ в сектор „Мляко” са около 35 хил. и това показва, че само 3% от млечните стопанства са подпомогнати. По Мярка 112, която е третата по размер на разпределените средства по ос 1, около 4% от проектите са в сектор „Мляко”, а размерът на публичната субсидия представлява 3,6% от цялата публична помощ. Недостатък на изпълнението в посока преструктуриране на млечните стопанства е, че преобладаващата част от подпомогнатите стопанства са такива, които вече са достигнали стандартите и са успели да се установят на пазара, докато болшинството от останалите, чиито проблеми основно се свеждат до липса на средства, за да инвестират в обновление, не са участвали. От една страна това се дължи на липса на проектна готовност от тези ферми, което е било констатирано в процеса на изпълнение на програмата. Имало е нужда от допълнителни усилия за преодоляване на трудностите в постигане на поставените цели. Подобно на работата по Мярка 143 за предоставяне на комплексни съветнически услуги е можело например, да се използват допълнителни консултации от консултантски компании, които имат необходимия поглед и познаване на състоянието в целевите стопанства и при създаване на необходимата организация е можело да съдействат за привличане на повече проекти за постигане на по-добър резултат.

По мярка 123, включително чрез допълнителната подкрепа за сектор „Мляко“, са подкрепени 50 предприятия, а делът на инвестициите в сектора от общите инвестиции по мярката възлиза на 8%. Секторът се нарежда на четвърто място по брой подкрепени предприятия (след „Зърнени храни и мелничарски продукти“, „Плодове и зеленчуци“ и „Вино“) и на седмо – по отношение на дял на инвестициите. В резултат на подкрепата се забелязва увеличение в произвежданата продукция на мляко и млечни продукти. Сектор „Мляко” остава критичен на равнище първично производство, а не на ниво преработка. Дори напротив, в страната има твърде много млекопреработвателни предприятия, които страдат от занижена ефективност заради липсата на достатъчно суровина и пазар на своята продукция. Подкрепата в това направление трябва да бъде по-добре преценена с оглед на устойчивостта и жизнеспособността на предприятията по-скоро, отколкото да се търси по-висок интензитет на подкрепа.

1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на конкурентоспособността на бенефициентите?

Първоначално заложеният бюджет по ос 1 при официалното одобрение на програмата от ЕК възлиза на 1 204 866 983 евро общо публични средства. Окончателният финансов план и разпределение на средствата по ос 1 в края на 2015 година е намален на 929 636 465 евро общо публични средства. Този финален бюджет по ос 1 съставлява 77% от първоначално предвидения, като по време на изпълнение на програмата е направено преструктуриране на финансовия план, посредством пренасочване на средства към други мерки, основно към ос 3 и инструменти, а една част от първоначалния фонд е отписан, заради неусвояване.

Изпълнението на финансовия план спрямо предварително заложения в началото на програмния период е 77%, а спрямо окончателно одобрения след направените нотификации – 99,5%. Финансовото изпълнение на ос 1, насочена за повишаване конкурентоспособността в българското земеделие, не е достигнато в пълна степен, като някои от замислените и важни за земеделския отрасъл мерки, предназначени за подкрепа на хидромелиоративните дейности в земеделието и за създаване на нови продукти и технологии, не стартират. Това определено се явява слабост в прилагането на програмата, където едно от основните предизвикателства е свързана с ниската продуктивност както в животновъдството, така и в растениевъдството, и по специално в интензивните подотрасли. Тези слабости при изпълнението на програмата не успяват да бъдат достатъчно адресирани.

По ос 1 в програмния период са изпълнявани 9 мерки, като се забелязва силна концентрация на бюджети по две от тях: Мярка 121 и Мярка 123, които общо формират около 81% от общо разплатените публични средства. В първоначалния бюджет на оста, тези две мерки също са доминиращи, което е напълно естествено с оглед на нуждите и очакванията на бенефициентите, но техният дял в общия бюджет е бил 59%. Концентрация на финансови средства по тези две марки, като в същото време не са изпълнени част от целите за подпомогнати бенефициенти (по мярка 121 изпълнението е 86%, а по Мярка 123 е 73%), не допринася достатъчно за по-балансираното разпределение на ресурсите и на формираната добавена стойност.

Трябва да се отчете също, че преди програмния период, през 2007 г. най-големите около 1,6 хил. стопанства с икономически размер над 100 ик.ед. (1 ик.ед. = 1 200 евро) са формирали около 68% от общата стандартна икономическа продукция в българското земеделие, а през 2013 г. – около 4,8 хил. стопанства с икономически размер над 100 000 евро отчитат 53% от стандартния производствен обем (стандартната продукция).

Това показва, че средните и по-малки стопанства се развиват и увеличават своя пазарен дял, което до известна степен е подкрепено от изпълнението на ос 1. В същото време има още по-голяма нужда от обхващане на средните и по-малки стопанства, в специализираните и чувствителни сектори и в секторите, ангажиращи млади хора. От анализа се вижда, че подкрепените по мерките стопанства успяват в голяма степен да постигнат добри резултати, да разширят своя производствен капацитет, да повишат своята ефективност и оттам да подобрят конкурентоспособността, което им дава предимства пред останалите.

*111. Професионално обучение, информационни дейности и разпространение на научни знания"*

Мярка 111 е сред първите мерки стартирали в ПРСР 2007-2013 с официален старт на 01.08.2008 г. Първоначалният бюджет на мярката и общата публичната подкрепа възлиза на 42 170 343 евро, което съставлява 3,5% от целия приет бюджет на ос 1. В хода на прилагане на мярката настъпва четирикратно редуциране на бюджета, което основно се дължи на значителното първоначално надценяване на бюджета.

Това разминаване в планирания и реално използван бюджет по мярката идва на фона на одобрени в периода до 2011 г. на общо 107 заявления с общо публични разходи 15 млн. евро, което показва, че е съществувал първоначален интерес, но е липсвала готовност на земеделските производители и капацитет на предоставящите обучение за прилагане на мярката. Земеделските производители са предпочитали обучение на място и трудно са заделяли 2-3 дена, през които да отсъстват от стопанствата и да присъстват на обучение.

**Таблица 23.Подадени, одобрени, изпълнени и изплатени публични средства по мярка 111 към 31.12.2015 г.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Период** | **Постъпили заявления** | | **Одобрени заявления\*** | | **Изпълнявани договори** | | **Изплатени средства** |
| **бр.** | **общо публ. разходи хил. евро** | **бр.** | **общо публ. разходи хил. евро** | **бр.** | **общо искани публ. разходи хил. евро** | **общо изплатени публ. разходи хил. евро** |
| **2008-2011** | 169 | 28 538 | 107 | 15 012 | 71 | 11 368 | 800 |
| **2012** | 67 | 9 749 |  |  |  |  | 2 210 |
| **2013** | 0 |  | 28 | 4 951 | 28 | 4 951 | 1 370 |
| **2014** | 0 | 0 | 2 | 179 | 2 | 179 | 1 030 |
| **2015** | 0 | 0 | 0 | 0 | -10 | -808 | 3 750 |
| **Общо** | **236** | **38 287** | **137** | **20 142** | **91** | **15 690** | **9 160** |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2015, юни 2016 г.

По отношение изпълнението на поставените индикатори в края на периода се отчита много високо изпълнение, което достига нива от 258% при изходния индикатор за брой на участниците и 154% при броя на обучителните дни. При индикатора за резултат се отчита преизпълнение на заложената цел от 13 950 успешно завършили обучавани, като в действителност са обучени 40 062 души.

Положителен момент в изпълняването на дейностите по мярката е постигането на по-високо присъствие на млади хора до 40 години, както и на жени. Включените в обученията жени съставляват 13 867 или 35% от всички обучени. През 2013 г. в страната е имало 57 хил.жени, които са били управители на стопанства, което показва, че мярка 111 е успяла да обхване сравнително висок дял на жените в земеделието, като ако броят на преминалите обучение жени се отнесе към жените управители през 2013 г. този процент ще съставлява 25%. Направеният разрез по възраст на обучените показва, че лицата между 18 и 40 г. са 24 142 или 60% от всички обучени. Макар и да няма точна статистика за броя на управители на стопанства до 40 години, т.к. отдел „Агростатистика“ групира тази категория между 35-44 години, може да се допусне, че броят на управители на стопанства до 40 години е между 30-35 хил. към 2013 г., което означава, че над 70% от тези хора са преминали в една или друга форма на обучение по мярката. Това е много добър резултат, като интересът на младите хора е продиктуван както от техния стремеж към нови знания, така и от задължението желаещите за подпомагане по мярка 112 и мярка 214 от ПРСР да преминат такова обучение в случай, че нямат аграрно образование.

**Таблица 24. Количествени цели относно общите индикатори на ЕС по мярка 111**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатори** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% изпълнение** |
| Изходен | брой на участниците в обучението | 15 500 | 40 062 | 258% |
| брой на получените дни обучение | 132 000 | 203 909 | 154% |
| Резултат | дял на участниците, които успешно са завършили различните видове обучение в областта на земеделието и/или горите | 13 950 | 40 062 | 287% |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР от юни, 2016 г.

**Таблица 25.** **Брой обучени по обхванати направления по мярка 111**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Направление** | **Общо обучени участници** | **Брой на дните обучение** | **Платени публични средства, хил. евро** | **Продължителност на обучението на 1 обучаем, дни** |
| Административни, управленски и маркетингови умения | 5 892 | 32 020 | 1 347 | 5,4 |
| ИКТ в земеделието | 233 | 1 921 | 53 | 8,2 |
| Технически познания и умения – нови технологични процеси и машини, иновативни практики | 14 898 | 85 500 | 3 407 | 5,7 |
| Нови стандарти | 170 | 2 247 | 39 | 13,2 |
| Качество на продукцията | 100 | 2 163 | 23 | 21,6 |
| Устойчиво управление на природните ресурси и опазване на околната среда | 17 157 | 75 874 | 3 923 | 4,4 |
| Други | 1 612 | 4 184 | 369 | 2,6 |
| **ОБЩО** | **40 062** | **203 909** | **9 161** | **5,1** |

Източник: МЗХГ

Проведените обучения и информационни събития са събрани в 7 направления, като най-голям брой участници има в тематичната област „Устойчиво управление на природните ресурси и опазване на околната среда”, съответно с обхванати 17 157 участници и общо 75 874 обучителни дни. В мярката е заложен и допълнителен индикатор, свързан с тази област на обучение, като целта в програмата е да бъдат обучени 5 930 производители. Тук отново се наблюдава преизпълнение на заложената цел, което възлиза на 289%. Това дава основание да се твърди, че в зависимост от разпределението на участниците в различните тематични направления се наблюдава подходящо разпределение, съобразено както с интересите, така и с нуждите на земеделската общност в страната в обхванатия период.

Една от идентифицираните слабости при прилагането на мярката, която е констатирана и при изготвената текуща оценка на ПРСР, обхващаща периода 2011-2013 г. е информираността на земеделските производители за възможността да присъстват в различните курсове и мероприятия, което е и една от причините за недостатъчния обхват на участници в обученията. Съответните центрове и организации, провеждащи обученията и информационните кампании не са успели в достатъчна степен да достигнат до всички потенциални кандидати и заинтересовани лица, което е попречило да се постигне още по-голям ефект и резултат от прилагането на мярката.

В страната през последните години, като активни земеделски производители могат да се считат онези, които кандидатстват по различните схеми на директни плащания и техният брой в периода до 2013 г. бе около 80 хил. В този случай, може да се предположи, че не повече от 50% от активните стопанства в периода до 2013 г. са имали под една или друга форма участие в провежданите обучения по мярката. Причина за това до голяма степен е свиване на бюджета на мярката, който остава на нива от 22% от първоначално заложения. В същото време съкращаването на бюджета не е неоправдано, защото от постигнатите резултати се вижда, че първоначалният бюджет е силно надценен, тъй като дори с неколкократно съкратен бюджет целите на изходните индикатори за участници и продължителност на обученията са постигнати.

Общата оценката на въздействието на мярка 111 е направена на база заложения в ПРСР индикатор, който е промяна на добавената стойност в земеделието на ГРЕ. От мярката се очаква да допринесе за повишаване производителността на труда в българското земеделие. Повишението на производителността на труда е функция както на обучението и по-доброто знание сред производителите, но още в по-голяма степен и на модернизацията на производствените процеси.

Източник: НСИ

**Фигура 6. БДС и факторен доход на годишна работна единица, лв./ГРЕ**

В същото време промяната на производствената структура, както и изменението на разходните производни, също влияе върху добавената стойност и вложения труд в земеделието. За периода 2007 – 2013 г. номиналната възвращаемост на труда нараства до 10 317 лв./ГРЕ. За периода до 2015 г. производителността на труда нараства повече от 2 пъти в сравнение с базовата 2006 г., което се изчислява на 2 998 евро/ГРЕ. На годишна база в абсолютна стойност това прави 333 евро/ГРЕ. Заложеният индикатор в програмата ∆БДС/ГРЕ е 230 евро. Да се изчисли точно приносът на мярката в повишение на производителността на труда е много трудно, защото такива данни не са събирани. Макар, както бе споменато, много по-сериозен принос към чувствителното подобрение на показателя да имат други фактори, безспорно принос за това имат и извършените обучения и проведените информационни мероприятия по мярка 111.

Българското земеделие има нужда както от повишаване на знанията, така и от подобряване на информираността на активните земеделски производители. Има много теми, които са значими и приоритетни и трябва да се намерят както подходящи форми, така и изпълнители. По темата за устойчиво управление на природните ресурси има най-голям дял обучени. Има редица проблеми, които до голяма степен могат да бъдат намалени чрез обучение и повече информация. Такива са проблемите с намаляване на азотния и фосфорен баланс в почвите и увеличаване на парниковите емисии от земеделие. Също така в страната има проблеми с производителността и добивите и това е най-силно в секторите, определени в програмата като чувствителни – мляко и градинарство. По мярката 37% от обучените са по темите на технически и технологични умения и практики, но в същото време въпросите с ниските добиви (в млякото 70% по-ниски добиви в сравнение с ЕС) продължават да бъдат остри и много малко е направено в тази област.

В бъдеще безспорно ще има от повече и по-добре фокусираните обучения и информационните кампании. Целта трябва да бъде да се достигне до много повече производители и заети в земеделието. Провеждането на демонстрационни обучения по места дава много предимства, като осигурява по-добър достъп на фермерите и води до съкращаване на разходите за обучение. По-дългосрочните обучения трябва да се обмислят и да се провеждат от доказани институции, което да гарантира качество на знанията, защото в периода през този период общо бенефициенти по мярката са били 91 обучаващи организации, но много от тях нямат достатъчен капацитет да предават по-специализирани знания. Като обобщение, с оглед на размера на изразходваните средства по мярката, изходната среда от която се тръгва, експертният и технически капацитет, който съществува, постигнатите резултати и ефекти могат да се оценят като добри и мярката допринася положително за успешното прилагане на програмата.

*112. Създаване на стопанства на млади фермери*

Мярка 112 за създаване на стопанства за млади фермери е сред първите мерки, стартирали в програмния период 2007-2013 г. (на 17.04.2008 г.) Първоначално заложеният бюджет по мярката възлиза на 102,4 млн. евро обща публична подкрепа, от която 81,9 млн. евро е приносът на ЕЗФРСР. В края на финансовия период крайният бюджет по мярката достига 118  млн. евро общо публични средства, като усвоените и разплатени средства са 115  млн. евро. Финансовото изпълнение на М112 се изчислява на 97,1%, което е много висок процент на изпълнение.

Още през първата година на приложение (2008 г) са постъпили 1 957 проекта на млади фермери с бюджет от 49 млн. евро, което съставлява почти 45% от целия бюджет на мярката.

**Таблица 26. Подадени, отхвърлени, сключени и платени заявки по мярка 112**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Години** | **Постъпили заявления** | | **Сключени договори** | | **Отхвърлени заявления заради липса на бюджет** | | **Изплатени средства** | |
| **бр.** | **общо публични разходи млн. евро** | **бр.** | **общо публични разходи млн. евро** | **бр.** | **общо публични разходи млн. евро** | **бр.** | **общо публични разходи млн. евро** |
| **2008** | 1 957 | 49 | 392 | 10 |  |  | 0,4 | 0,5 |
| **2009** | 3 476 | 87 | 2 040 | 51 |  |  | 14,38 | 17,97 |
| **2010** | 0 | 0 | 1 653 | 41 | 103 | 2,6 | 25,75 | 32,19 |
| **2011** | 0 | 0 | 11 | 0 |  |  | 0,16 | 0,2 |
| **2012** | 1 479 | 37 | 1 323 | 33 |  |  | 28,39 | 35,49 |
| **2013** | 2 678 | 131 | 6 | 1 |  |  | 15,219 | 19,02 |
| **2014** | 0 | 0 | 403 | 10 | 2210 | 55 | 6,309 | 7,88 |
| **2015** | 0 | 0 | 1 | 0,025 | 1 | 0 | 1,771 | 2,21 |
| **Общо** | **9 590** | **304** | **5 829** | **146** | **2314** | **57,6** | **92,4** | **115,5** |

Източник: МЗХГ

По мярката за периода на прилагане са подадени 9 590 заявления на обща стойност на публичните разходи 304 млн. евро. От тях 2 314 заявления или около 24% от всички подадени проекти са отхвърлени заради липса на бюджет.

Въпреки този голям интерес по някои от следените индикатори за изпълнение, мярката не достига предварително заложените цели. По отношение на подпомогнатите млади фермери се отчита преизпълнение на поставената цел с 8%. Подкрепени са 5 808 бенефициенти, което е много добро постижение по отношение на заложените цели. Отчита се и равномерно разпределение на одобрените кандидати по пол, като 3 393 от одобрените млади фермери са мъже, което е 58% от всички сключени договори, а одобрените проекти на жени е 2 415 или 42%.

Трябва да се отчете, че броят на управителите на земеделски стопанства на възраст до 40 години през 2007 г. е между 35-40 хил., а през 2013 год. този брой намалява до 30-35 хил., което е намаление с около 13%. В същото време стопанствата в страната за същия период се редуцират от 493 хил. на 254 хил. (52%). Една от причините за относителното запазване на броя на стопанствата, управлявани от млади хора в програмния период трябва да бъде отдадено и на мярка 112, която създава стимули и предоставя възможности за младите хора в селските райони да намерят поприще в земеделието, гарантиращо устойчивост и приемственост в отрасъла.

В същото време трябва да се отбележи, че целевата стойност на индикатора за общ размер инвестиции, направени в подпомогнатите стопанства на младите фермери, не е постигната. Предварително заложените инвестиционни цели възлизат на 281 млн. евро, докато в края на прилагане на мярката се отчита достигане на 184,7 млн. евро, което е 66% от заложената цел. Причина за неизпълнението на поставената цел е, че в началото не са били заложени критерии при кандидатстването и задължение при изпълнението на проектите за осъществяване на минимални инвестиции.

**Таблица 27. Количествени цели и изпълнение на индикаторите по мярка 112**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатори** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% изпълнение** |
| Изходен | Брой на подпомогнати млади фермери | 5 375 | 5 808 | 108% |
| Общ размер на инвестициите (млн.евро) | 281 | 184,7 | 66% |
| Резултат | Нарастване на земеделската брутна добавена стойност на подпомогнатите стопанства  (млн. евро) | 17,4 | 32,8 | 189% |

Източник: МЗХГ

Целевата стойност на индикатора принос на мярката в БДС в подпомогнатите стопанства е 15 млн. евро, но в следствие на повишаване с около 17% на първоначалния бюджет по мярката е увеличена на 17,4 млн. евро. По този индикатор се отчита много високо преизпълнение, като създадената добавена стойност в подпомогнатите стопанства възлиза на 32,8 млн. евро, което представлява постижение от 189% спрямо поставената цел.

Като добро управленско решение трябва да се отбележат направените промени през 2012 г., с които се повишава първоначалният икономически размер на земеделското стопанство при кандидатстване от 2 икономически единици (ИЕ) на най-малко 4 ИЕ. Увеличава се и маргиналният изискуем ефект за създавана добавена стойност в стопанствата от 1 ИЕ на 1,5 ИЕ, като за всяка 1,5 ИЕ се запазва безвъзмездната финансова помощ от по 2 500 евро. Така минималният размер на стопанството към момента на извършване на проверката за изпълнение на бизнес плана става 8,5 ИЕ.

**Таблица 28. Проекти с плащане по мярка 112 по вид селскостопанска дейност**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сектори на насочеността на подкрепата** | **Брой проекти** | **Публична подкрепа, 1 000 евро** | | **Общ размер на инвестициите, 1 000 евро** | **Инвестиции на единица публична помощ, евро** |
| **ЕЗФРСР** | **Общо** |
| Полски култури | 762 | 13 210 | 16 511 | 24 404 | 1,5 |
| Градинарство | 1 956 | 31 570 | 39 462 | 57 036 | 1,4 |
| Вина | 89 | 1 495 | 1 871 | 3 350 | 1,8 |
| Трайни насаждения | 1 448 | 24 504 | 30 630 | 46 873 | 1,5 |
| Мляко | 239 | 3 401 | 4 251 | 10 981 | 2,6 |
| Тревопасни (без мляко) | 151 | 2 061 | 2 577 | 5 452 | 2,1 |
| Свине | 20 | 340 | 425 | 963 | 2,3 |
| Домашни птици | 75 | 984 | 1 230 | 3 022 | 2,5 |
| Смесени | 424 | 7 157 | 8 946 | 14 569 | 1,6 |
| Други | 662 | 7 686 | 9 607 | 18 071 | 1,9 |
| **ОБЩО** | **5 808** | **92 408** | **115 510** | **184 721** | **1,6** |

Източник: МЗХГ

По отношение на секторите, от които идват одобрените проекти по мярката, най-голям е делът на младите фермери, инвестирали в градинарството. Общо 1 956 проекта са одобрени и финансирани в това производство, което съставлява 34% от всички одобрени проекти. След тях се нареждат стопанствата от секторите на трайни насаждения – 25%, и полски култури – 13%. За периода на прилагане на мярката личи относително малкият процент на одобрените проекти в областта на животновъдството, като стопанства на млади фермери за производство на мляко и месо са 485 подпомогнати проекта, което е само 8% от всички бенефициенти. В същото време се забелязва, че направените инвестиции в подкрепените стопанства в сектор животновъдство на единица публична подкрепа са с 50% по-високи или 2,35 евро на всяко евро, получена като публична помощ, отколкото в стопанствата в другите сектори. Това показва по-високия инвестиционен ефект, който се постига при подкрепените млади фермери, развиващи се в областта на животновъдството, което е важно и за постигане на заложените индикатори относно инвестициите.

Малкият процент на одобрените проекти по мярката в областта на животновъдството, макар и да мобилизират по-голям последващ инвестиционен ресурс не успяват да променят чувствително генерираната инвестиционна активност в стопанствата на подкрепените млади фермери и средното равнище на постигнатите инвестиционни нива е 1,6 евро за единица публична помощ. Слабото присъствие на проекти от областта на животновъдството се обяснява с незадоволителното състояние и ограничения потенциал на фермерите от този сектор да кандидатстват по различните мерки на ПРСР.В същото време не малка част от отхвърлените проекти заради липса на финансиране или други причини идва от този сектор, което е довело до пропуск да бъдат подкрепени проекти в този чувствителен отрасъл.

Мониторингът на въздействието на мярката е по 2 индикатори – създаване на добавена стойност, която да подпомогне икономическия растеж и промяна в макро показателите в земеделието и производителността на труда в стопанствата на млади фермери. Основната част от договорите (62%) по мярката са сключени през 2009-2010 г. и първите резултати за генерирана добавена стойност започват от 2012 г. Създаваната добавена стойност във финансираните 5 808 стопанства на млади фермери варира през годините, като най-висока е през 2012 г. – 43,5 млн. евро, а през 2015 г. е 32,8 млн. евро. Средно за 4 години, стойността на БДС по мярката в подкрепените стопанства възлиза на 36,6 млн. евро. Индикаторът за новосъздадена добавена стойност във фермите на база Паритет на покупателна способност (ППС) е изчислен на 16,8 млн. евро, докато индикаторната цел е 21 млн. евро. Изпълнението на този индикатор е на 80% от заложеното равнище. Изпълнението изостава от определените стойности, но като цяло отстоянието от поставените цели е добро. Голямата цел на мярката за млади фермери е да подкрепи и задържи в земеделието младите хора. Подкрепата в това отношение от страна на програмата е била много важна.

С промените в средата на програмния период стопанствата трябва да имат в края на изпълнението минимум 8,5 ИЕ, но това не значи автоматично 10 200 евро стандартна разлика. Този ефект идва малко по-късно.



Източник: МЗХГ

**Фигура 7. Брутна добавена стойност по мярка 112**

Целевата стойност за производителността е преизпълнена 586%. Причина за това е, че създадената добавена стойност в стопанствата става с все по-малко заети и работна сила, вследствие на ускорената модернизация. Макар да има многократно превишаване на постигнато по производителността на труда, това е по-малко отколкото средната производителност на труда в земеделието (2 998 евро/ГРЕ) и доста по-малко отколкото е възвращаемостта на труда в икономиката, като цяло – 5 600 евро/ГРЕ. Производителността на труда при тези стопанства е показател за доходността в тези малки, фамилни стопанства. За да е устойчиво и жизнеспособно такова стопанства, особено ангажиращо млади, мобилни хора е много важно възвращаемостта да бъде висока и съизмерима и с отрасъла и като цяло с икономиката, за да има подплатена мотивация да се остава в това производство.

**Таблица 29 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 112**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| Въздействие | Икономически растеж (∆НДС в млн. евро ППС) | 21 | 16,8 | 80% |
| Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 398 | 2 331 | 586% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Отбелязва се изоставане във формирането на добавена стойност, което се дължи на липсата на достатъчно изисквания в началото на приложение на мярката за по-висока придадена стойност от помощта, което впоследствие бива коригирано.

Смисълът на помощта по мярката е да се даде първоначален финансов грант, от който по-голяма част трябва бъде за инвестиции. Това би предотвратило до голяма степен появата на „мимолетни” ферми на млади хора и би повишило добавената стойност. Извършването на преглед и оценка на добавената стойност трябва да бъде не само върху декларираните стойности в бизнес плана, но и върху действителното изпълнение. През целия програмен период има голям брой нефинансирани проекти на млади фермери, поради липса на бюджет или други причини, което позволява да се повишат изискванията, като акцент се поставят върху приоритети като добавена стойност.

Въпреки някои слабости, налице са ефекти, най-вече по отношение на задържането на интереса на младите хора към земеделието и концентрация на тези стопанства в чувствителни сектори (плодове, зеленчуци, животновъдство) – 75% от одобрените кандидати.

*114. Използване на консултантски услуги от фермери и собственици на гори*

Мярка 114, предназначена за предоставяне на консултантски услуги на фермери и собственици на гори, стартира на по-късен етап (на 14.11.2011 г.), както е предвидено в програмата. Първоначално заложения бюджет по мярката възлиза на 36 146 008 евро обща публична подкрепа. С такъв предварително планиран бюджет мярката формира около 3% от общия бюджет по ос 1. По редица причини финансовият план по мярката претърпява значителни корекции в посока свиване на заделените средства, като при Деветото изменение на програмата са отписани около 18,1 млн. евро публични средства заради забавяне при усвояването. Още 15 млн. евро публични средства от мярката са прехвърлени към мярка 321 и така бюджетът по мярката е значително намален. Въпреки редуцирането на бюджета, за целия период на прилагане на мярката са усвоени 37 338 евро общо публични средства, което е 37% от редуцирания бюджет.

По мярка 114 се предвижда земеделските производители да получат подкрепа за различни видове консултантски услуги. Те са разделени на групи, като Група А –задължителните консултантски услуги, включва възможността земеделските производители да бъдат консултирани относно законно установени изисквания за управление на земята, опазване на почвите и водите, както и с такива изисквания свързани с животновъдството. Другата група консултантски услуги са поставени в група Б, които са подразделени на компонент Б1 (управление на земеделското стопанство, счетоводство и маркетингови проучвания), Компонент Б2 (технологии в растениевъдството и животновъдството, препоръки за торене, растителната защита и напояване) и Компонент Б3 (консултантска помощ за желаещите да кандидатстват по Мярка 214).

В България, в първите години на членство в ЕС заради недостигане до предвиденото средно плащане на площ по схемата за единно плащане на площ (СЕПП), правилата за кръстосано съответствие не са били актуални, което обяснява и липса на интерес от страна на производителите към Компонент А.

По отношение изпълнението на поставените индикатори се отчита 42% достигане по показателя „*брой на подпомогнати земеделски производители*“ и 43% при аналогичната цел, отнасяща се до собственици на гори. Общият брой на одобрените и изпълнени проекти е 110, като само 3 от тях са насочени към предоставяне на консултантски услуги към собственици на гори. Около 80% от реализираните проекти са за консултантски услуги, насочени към помощ за управление на стопанството и оказване на технологична съветническа помощ в растениевъдството и животновъдството. Само около 20% от проектите са по Компонент Б3, което се обяснява с наличие на много и достатъчно информация към онзи момент за изискванията и дейностите, свързани с мярка „Агроекология”.

**Таблица 30. Постигане целите на мярка 114 на база одобрени заявления**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Индикатори** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% изпълнение** |
| Брой подпомогнати земеделски производители | 260 | 108 | 42% |
| Брой подпомогнати собственици на гори | 7 | 3 | 43% |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2015, юни 2016 г.

Мярката като цяло може да се причисли към групата от мерки с проблеми да мобилизират потенциалните кандидати и с недостатъчен брой подадени и изпълнени проекти. В текущата оценка за изпълнение на ПРСР 2011-2013 г. е допуснато, че слабият интерес може би се дължи на непознаване на предлаганите възможности от заинтересованите страни и недостатъчна информираност на крайните ползватели, защото в направената по това време анкета сред бенефициенти на мярката се отчита висока удовлетвореност и оценка за ползите.

Наред с вероятната недостатъчна информираност на земеделските производители за възможностите за предоставяне на допълнителни консултантски услуги трябва да се отчете, че програмирането на мярката и на разрешените консултантски услуги не съответства в пълна степен на нуждите на земеделските производители и собствениците на гори. Причина за това до голяма степен е и рестриктивната регулаторна база и донякъде нейното прилагане в националната програма.

Мярката е насочена към индивидуални земеделски производители и ползватели на гори. Постигане на по-голяма обществена полза би имало, ако кандидатите са колективни организации, които имат общи интереси и са изправени пред сходни предизвикателства, като по този начин помощта би достигала до повече хора, разходите за един получател на помощта биха се минимизирали и би се създало по-голямо публично благо.

Тази мярка принадлежи към т.нар. „меки” мерки, които през Програмния период 2007 – 2013 г. са общо 3 – мярка 111, 114 и 143. Това е мярката с едно от най-слабите изпълнения в цялата ос 1, като причините са както по-късният старт, така и липсата на достатъчен интерес и липсата на добър фокус на мярката, който да направи приложението на дейностите необходими и привлекателни за бенефициентите.

От една страна, земеделските производители, заради отлагане прилагането на правилата за кръстосано съответствие по І стълб, не изпитват голяма необходимост да получават консултантски услуги по такива теми, а в същото време допустимата субсидия е лимитирана до 1 500 евро, което не предполага, че земеделските производители могат да получат някаква по-високо специализирана консултантска помощ, докато разходите за кандидатстване, съпоставени с размера на разрешената субсидия, правят самата мярка неатрактивна.

Незначителното въздействие по мярката е видно и от факта, че от 120 одобрени заявления общо по мярката са изпълнени 38.

Броят подпомогнати бенефициенти и фактът, че много от одобрените проекти не са изпълнени показва, че бенефициентите не са виждали голям смисъл в прилагането на дейностите. За да работи такава мярка е необходимо фокусът да е поставен върху консултирането преобладаващо на организации на производители и на браншови съюзи, където първо ползите и ефектите ще бъдат много по-големи, а от друга страна, разходите за консултиране на един кандидат ще паднат, въпреки че може да се повиши стойността на консултантския проект, което ще предполага повишаване на качеството.

В България има групи от проблеми, които е най-целесъобразно да се решават не чрез единични консултации, а чрез общи съветнически услуги, защото те са валидни за големи сегменти от земеделските производители. Такива са проблемите, свързани с повишаване производителността и качеството в млечния сектор, подотраслите на плодовете и зеленчуците и други чувствителни сектори и приоритети.

Общата оценка за мярката за въздействие е, че тя оказва безспорно полезно отражение върху конкретните получатели, потвърдено от текущата оценка на прилагане на програмата 2011-2013 г., но за отрасъла не дава ефектите, които са очаквани за повишаване знанието и експертизата на земеделските производители, заради много малкия брой достигнати бенефициенти.

Незначителните средства, които са предвидени за подпомагане, не предполага, че предоставените консултантски услуги ще надградят съществено компетентностите на бенефициентите. Определено има проблем и по начините, с които се извършва оценка на постигнатото и на въздействието, защото ефектите върху добавената стойност, производителността, повишение на качеството и подобрения в ефективността и опазване на околната среда не са непосредствени ефекти. В бъдеще се препоръчва подобни дейности да са ориентирани към групови форми, а мониторингът да бъде върху конкретен индикатор, който изхожда от основната цел на консултантската услуга на бенефициентите, като се посочи базовото начало и желаната цел, за да се следи и измерва.

*121. Модернизиране на земеделските стопанства*

Мярка 121 за модернизиране на земеделски стопанства стартира на 17.04.2008 г. Това е мярката със заделен най-голям бюджет – 39% от финансовия ресурс по ос 1. Средствата, заделени по тази мярка, първоначално са 469 милиона евро. В края на финансовия период на програмата през 2015 г. крайният бюджет по мярката нараства до 540 милиона евро общо публични средства. Финансовите средства се увеличават с 15% и целият публичен ресурс по мярката съставлява 58% от всички усвоени по ос 1 публични средства.

Не само заради значителния дял на мярката в общия бюджет по ос 1, но и заради големите очаквания и нужди за модернизиране на българското селско стопанство с оглед постигане на по-висока конкурентоспособност и устойчивост, мярка 121 се превръща в инструмент с голяма важност. Прякото изпълнение на мярката се следи с три основни индикатора: (1) брой на подпомогнатите стопанства; (2) обем на постигнатите инвестиции и (3) брой на въведени нови продукти и технологии. Мярката успява да преизпълни индикатора по постигнат обем на инвестициите, като от заложените 925 млн. евро в края на отчетния период са направени инвестиции на стойност 1 104,7 млн. евро. Именно инвестициите са разглеждани като критичен фактор за стабилизирането и увеличаване на конкурентоспособността в земеделието. Трябва да се отбележи, че за периода на прилагане на мярката 2008-2015 г. в селското стопанство са направени вложения в основен капитал (преки производствени и непроизводствени активи) на стойност 2 832 млн. лв. Само инвестициите, генерирани по М121, възлизат на 2 161 млн. лв. и съставляват 76% от цялото брутообразуване в отрасъла за този период. Ако към тях се прибавят и другите инвестиции, свързани с ПРСР, ще стане ясно, че мерките от ос 1 допринасят за почти 90% от инвестициите в българското земеделие през периода 2008-2015 г.

**Таблица 31. Постигане целите на мярка 121 на база одобрени заявления**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатори** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| Изходен | Брой на подпомогнати стопанства | 5 316 | 4 560 | 86% |
| Общ размер на инвестициите (млн.евро) | 925 | 1104,7 | 134% |
| Резултат | Брой стопанства въвели нова техника или технология | 3 700 | 1 040 | 28% |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР от юни, 2016 г.

Източник: НСИ и МЗХГ

**Фигура 8. Принос на инвестициите по М121 в брутообразуването на основен капитал в българското земеделие, млн. лв.**

Другият изходен индикатор за мониторинг на мярката е брой на подпомогнатите стопанства. Тук изпълнението възлиза на 4 560 стопанства, което е 86% от поставената цел. От гледна точка целта на мярката, този индикатор не е от ключово значение, а по-скоро служи за измерване концентрацията на разпределение на публичната помощ. Трябва да се отбележи, че за периода на прием са подадени общо 6 353 проектни предложения, което означава, че 72% от кандидатите са одобрени. Това е сравнително висок процент на успеваемост на проектите, което трябва да се разглежда като благоприятно обстоятелство за фермерите, които при кандидатстването правят невъзвръщаеми разходи.

По-слабо е изпълнението по индикатора за въведени нови продукти и технологии. От заложените 3 700 такива стопанства, само 1 040 са успели да въведат нови технологии или продукти. Това се дължи на няколко причини. Първо, първостепенните нужди и стремежи на земеделските продукти към тези години бе да обезпечат тяхната основна материална база, а не да въвеждат нови продукти и технологии, които са свързани и с по-високи разходи за придобиване и за които има нужда от повече знания и експертиза за внедряване и работа. Друга причина е дезинтеграцията, която съществува между научните и развойни центрове и земеделския бизнес в страната, което е естественият модел за осигуряване на повече иновации в земеделските стопанства.

От общите инвестиции, направени по финансираните проекти, около 3% са в другите подотрасли на животновъдството, като в животновъдството са одобрени 1 178 стопанства от поставената цел – 3 392. От тях 803 са подпомогнатите стопанства в сектор „Мляко”. Към 2013 г. стопанствата над 1 ИЕ в сектор мляко са около 35 хил. и това показва, че само 3% от млечните стопанства са подпомогнати. Съотношението при специализираните в полските култури по този показател е около 6% (подпомогнати 2 372 стопанства от около 40,3 хил.).

Направените инвестиции в сектор „Плодове и зеленчуци” по мярката са 161,2 млн. евро при заложена цел от 35 млн. евро, което показва голямо надхвърляне на целта. В сектор „Плодове и зеленчуци” са подкрепени 924 стопанства, като в този сектор оперират около 16,3 хил. специализирани стопанства с размер над 1 ИЕ през 2013 год. Съотношението на подпомогнати към общо стопанства в сектора е също около 6%.

**Таблица 32. Разпределение на публичната помощ и на инвестициите по сектори**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сектори** | **Общо публични разходи, хил.евро** | | | | **Общо инвестиции, хил. евро** | | | |
| **Подобряване на земята** | **Оборудване и машини** | **Сграден фонд** | **Други** | **Подобряване на земята** | **Оборудване и машини** | **Сграден фонд** | **Други** |
| Полски култури | 0 | 253837 | 14829 | 3103 | 0 | 531080 | 36479 | 6640 |
| Градинарство | 0 | 11563 | 2662 | 8330 | 0 | 25977 | 6587 | 19083 |
| Вино | 0 | 5231 | 209 | 1941 | 0 | 12297 | 519 | 4490 |
| Трайни насаждения | 0 | 12272 | 4713 | 33472 | 0 | 28024 | 9982 | 71563 |
| Мляко | 0 | 67550 | 13989 | 15790 | 0 | 121588 | 24230 | 29237 |
| Тревопасни (без мляко) | 0 | 11380 | 4823 | 5274 | 0 | 21439 | 8940 | 11765 |
| Свине | 37 | 5309 | 3532 | 2709 | 74 | 8256 | 7490 | 6731 |
| Домашни птици | 0 | 12856 | 4313 | 5533 | 0 | 26352 | 9688 | 13775 |
| Смесени | 0 | 3642 | 262 | 1814 | 0 | 8066 | 673 | 3708 |
| Други | 7 | 2164 | 51 | 42548 | 17 | 4379 | 153 | 45482 |
| **Общо** | **44** | **385804** | **49383** | **120514** | **91** | **787458** | **104741** | **212474** |

Източник: МЗХГ

Сектор „Полски култури” е получил по мярката почти 49% от публичното подпомагане и на тях се падат около 52% от направените общи инвестиции. Останалите 9 сектора си разпределят останалата част от помощта и направените инвестиции. Най-голямо съотношение между получена подкрепа и направени инвестиции има при трайните насаждения, които са получили 9% от подпомагането и на тях се падат 10% от инвестициите. Сектор „Мляко” се нарежда на 2 място след „Полските култури” по получено най-много подпомагане – 18% от публичната помощ и допринасят с 16% в осъществените инвестиции. Сектор „Мляко” формира в БДС от земеделие в страната около 10-15%, като потенциалът на този сектор в миналото е бил по-голям. За да се достигне този потенциал е необходимо не просто увеличаване на средствата за сектора, а правилното им разпределение, което може да стане с подпомагане преструктурирането и модернизирането на по-голяма съвкупност от жизнеспособни стопанства, така както е предвидено при гарантираните бюджети.

По отношение типовете инвестиции, доминират инвестициите в машини и оборудване, които преобладават при почти всички производства. Субсидирането на техника съставлява 69% от цялата инвестиционна подкрепа и 71% от всички инвестиции направени по мярката. От гледна точка на необходимостта към етапа на развитие на българското земеделие това е до голяма степен резонно и оправдано.

Въздействието на мярката се измерва главно с увеличаване на икономическия растеж, създаване на добавена стойност и увеличаване на производителността на труда. Заложените цели по тези индикатори са създаване на нетна добавена стойност измерена чрез паритет на покупателна способност от 56 млн. евро и повишаване на производителността на труда на заетите в стопанствата с 905 евро. Заложените цели са много минимални и подценени, показвайки очаквана възвращаемост на добавената стойност към инвестициите под 6% и то в паритет на покупателна способност, който е между 25-30% по-висок от номиналната добавена стойност, което е и по-ниско от лихвените кредитни нива за периода. При такава възвращаемост ще е трудно обслужването на самофинансирането на инвестицията. Независимо от подценяването на индикаторните цели, преизпълнението на индикатора е огромно. Над 5,5 пъти е преизпълнението на индикатора за създаден икономически растеж и дори по базисни стойности възлиза на 5 пъти над заложеното. По отношение производителността на труда по приблизителни оценки последната нараства до 9 828 евро, което е 11 пъти над определената цел.

Поради липса на информация за обща заетост в подпомогнатите стопанства оценката на производителността е направена на база екстраполиране на средната заетост в подпомогнатите стопанства на база заетите в земеделието, наблюдавани по време на анкетно проучване на земеделските стопанства през 2012/2013 г.

**Таблица 33 Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 121**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| Въздействие | Икономически растеж (∆НДС в млн. евро ППС) | 56 | 316 | 564% |
| Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 905 | 9 828 | 1086% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Мярката допринася за многократно увеличаване на добавената стойност в подпомогнатите земеделски стопанства и допринася за силно увеличение на конкурентоспособността на тези стопанства чрез повишаване производителността на труда.

*122. Подобряване на икономическата стойност на горите*

Мярка 122 има за цел да подкрепи подобряването на икономическата стойност на горите. Около 34% от територията на България е покрита с гори и това е отрасъл, който има важно значение за местната икономика в определени райони на Южна България. В същото време делът на горската промишленост в икономиката на страната е незначителен – 0,3%-0,4%.

Мярката стартира на 1.12.2008 г. с първоначален бюджет – 24 милиона евро общо публична помощ, който към края на програмата е редуциран значително на 556 хиляди евро общо публични средства – около 2,3% от първоначалния бюджет.

**Таблица 34. Постигане на индикаторните цели по мярка 122**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| Изходен | Брой горски стопанства получили инвестиционна подкрепа | Частни собственици | 4 800 | 1 |  |
| Общини | 48 | 6 | 13% |
| Общ обем на инвестицията според вида но собствеността - хил. евро | Частни собственици | 9 600 | 64 | 1% |
| Общини | 9 600 | 980 | 10% |
| Резултат | Брой на стопанствата, въвеждащи нови продукти и/или техники | 480 | | 0 |  |

Източник: МЗХГ

По отношение изходните и индикаторите за резултат по мярката се отчита незначително изпълнение. Това важи особено за частните собственици на гори. Едва 1 бенефициент с частни гори е бил одобрен, като голяма част от подадените заявления (общо 16) за подпомагане са отхвърлени, а за основна причина за това се посочват дребната по размер частна собственост и изискванията за допустимите кандидати – кандидатстват собственици на гори, но не и ползватели. Отново ниско, но по-добро е изпълнението на целта с обхванатите общински горски стопанства, като от заложените 48 броя, такива проекти са реализирани в 6 общини или 13% от заложената цел. Общият обем на инвестициите по тази мярка е 1 030 хил. евро, като при инвестициите правени от общински дружества е постигнато изпълнение от 10%.

Оценката на въздействието на мярка 122 се следи по 2 индикатора – прибавяне на добавена стойност, изразена в стандарт на покупателна способност и производителност на труда на ГРЕ от БДС.

Първоначално заложените цели по мярката са постигне на 9 млн. евро нетна добавена стойност в паритет на покупателна способност и да се постигне увеличение на добавената стойност на 1 ГРЕ със 115 евро.

В страната до началото на програмния период е имало създаден и натрупан значителен горски ресурс и усилията през този период са насочени по-скоро към неговото оползотворяване, отколкото към насочване в инвестиционни усилия.

Възвращаемостта на труда през този период нараства значително, като увеличението е с около 2 900 евро на ГРЕ. Това увеличение превишава с около 25 пъти заложеното по мярката увеличение на добавената стойност на ГРЕ, което косвено дава основание да се твърди, че и в прилагащите мярката 7 стопанства е постигнат вероятно най-малкото тези нива, които са средни за отрасъла. Трябва да се отбележи, че увеличение на възвращаемостта на труда в горския отрасъл се постига благодарение не на намаление на заетите, които за периода между 2006-2015 г. се увеличават с около 10%, а на чувствителното увеличение на добавената стойност и силното нарастване на обемите на производство.

Източник: Евростат

**Фигура 9. Нетна добавена стойност и възвращаемост на труда в горския отрасъл**

Оценка за въздействие по мярката е трудно да се направи защото първо, одобрените и прилагани проекти са малобройни, и второ, липсват конкретни данни за следене и измерване на това въздействие. Паралелно с това, отрасълът през този период постига значителен икономически ръст и подем, което дава основание да се предполага, че малкото на брой, изпълнили проекти по мярката, са успели да постигнат високи, в унисон с отрасловите тенденции, резултати. Слабият интерес към мярката се обяснява с факта, че държавните предприятия в горския отрасъл не са били допустими за кандидатстване, а държавните гори съставляват около 74% от целия горски фонд. Останалата собственост се разпределя между общински и частни собственици. При частните собственици има голяма раздробеност, която демотивира дребните бенефициенти от кандидатстване за подобрение на потенциала на горите, при положение, че те нямат намерение да ползват този ресурс, защото извършването на такова ползване не е икономически издържано. Променящата се институционална среда през програмните години и проблемите със законоприлагането в отрасъла на горите също дават отражение върху слабото представяне по мярката.

*123. Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти*

Мярка 123 за добавяне на стойност към земеделски и горски продукти е отворена на 01.11.2008 г. Мярка 123, заедно с мярка 121, са сред инвестиционните инструменти, привличащи най-голям интерес сред бенефициентите. Това е и другата мярка, която още в началото се ползва с втория най-голям заделен бюджет по ос 1. Бюджетът по мярката е 240 милиона евро. В края на отчетния период, общият финансов ресурс е намален на 208  милиона евро. Този бюджет възлиза на 22,4% от бюджета на ос 1. Независимо, че абсолютният бюджет по мярката намалява, то в относително изражение делът на средствата по М123 се увеличава от 20% на 22,4%, което се дължи на намаляване на финансовия план на ос 1 от 1,2 млрд евро на почти 930 млн. евро общо публични средства.

Мярката има добро финансово изпълнение, като реално автоматично отчислените средства са около 15%, което е по-малко в сравнение със средно загубените средства за ос 1.

Изпълнението на индикаторите по мярката показва високо ниво на постигане на заложените цели както по отношение на изходните индикатори, така и по тези за резултат. От подадените по мярката 620 проектни предложения са подпомогнати 455. По отношение на направените инвестиции се отчита изпълнение от 81% в сравнение със заложената цел от 539 хиляди евро.

Инвестициите в хранително-вкусовата промишленост (ХВП) са жизненоважни за постигане на по-висока конкурентоспособност, имайки предвид, че в последните години секторите на ХВП в България се нареждат на последните три места сред държавите-членки на ЕС по инвестиции и производителност на труда[[25]](#footnote-25). По производителност на труда, измерена с добавената стойност на един зает, българската хранително-вкусова промишленост на този етап няма сравнително конкурентно предимство. За периода от началото на века до 2015 г. инвестициите в предприятията на ХВП са над 9 млрд. лв., което представлява 3,8% от общите инвестиции в страната за същия период. Ръстът на инвестициите в отрасъла за цитирания период е почти 2 пъти, но е по-нисък от този за страната, който е над 2,2 пъти.

**Таблица 35. Постигане на индикаторните цели по мярка 123**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| Изходен | Брой подпомогнати предприятия | 620 | 455 | 73% |
| Общ размер на инвестициите без гаранционен фонд, (хил.евро) | 539 168 | 434 876 | 81% |
| Резултат | Брой предприятия, въвели нови продукти, процеси и технологии | 400 | 457 | 114% |

Източник: МЗХГ

По сектори, разпределението на подпомогнатите предприятия е разнообразно и до голяма степен балансирано. Групата от предприятия, които са подпомогнати най-много по критерия „брой предприятия“ е в сектора на „Зърнени храни и мелничарски продукти”, които съставляват 19% от всички обхванати предприятия. В същото време предприятията в този сектор са получили 14% от помощта и са направили същият процент от инвестициите. Секторът „Плодове и зеленчуци” се нарежда на 2 място по брой на подпомогнати предприятия и на първо място по дял на публичното субсидиране и на направените инвестиции – 18%. Сектор „Вино” се нарежда на 3 място, като са подпомогнати 55 предприятия, а делът на направените инвестиции в общия обем на инвестициите е 15%.

** Източник: МЗХГ

**Фигура 10. Брой на подпомогнатите предприятия по сектори по мярка 123**

Двата сектора с най-голям и нарастващ принос в икономиката на ХВП, оценен с техния дял в структурата на наетите, стойностния обем на продукцията и добавената стойност, са: производство и преработка на месо, без готови ястия, и производството на хлебни и тестени изделия. Те формират заедно около 31% от добавената стойност в хранителната индустрия и 45% от заетите в периода 2013-2014 г. Тези два сектора произвеждат над 50% от продукцията в стойностно изражение по текущи цени в групата на храните, където се изключват напитки и тютюневи изделия. Забелязва се увеличение в произвежданата продукция в сектор производство на мляко и млечни продукти, докато секторите на консервната и особено мелничарската индустрия намаляват своето участие в производствената структура на групата на храните.

Източник: МЗХГ

**Фигура 11. Дял на инвестициите по подпомогнати сектори по мярка 123**

Една от слабостите пред развитието на преработвателната промишленост, която е риск за устойчиво развитие и успешно бъдеще на финансираните проекти, е недостигът на национално произведени основни суровини за месопреработвателния и млекопреработвателния сектор, за консервната промишленост, което води до недостатъчната ефективност на производството заради високи постоянни разходи и неефективно натоварване на производствения капацитет. Предприятия, които разчитат до голяма степен на вносна суровина, не могат да се разглеждат като гъвкави и жизнеспособни, защото са уязвими от промените на пазарите, по-високите разходи за вносна суровина и са ограничени в тяхната конкурентоспособност. Това важи в най-голяма степен при финансирането на микро и малките предприятия в ХВП, които изпитват сериозни проблеми при конкуренцията на пазара и тяхната устойчивост се свързва основно с въвеждането на иновативни и нови продукти и разработване на собствени пазарни ниши, за да избегнат конкуренцията на големите предприятия и вносители и да компенсират липсата на икономии от мащаба.

Следенето и оценката на въздействието по мярката се прави чрез два непосредствени индикатори, свързани с придадена нетна добавена стойност в подпомогнатите предприятия и по нетно увеличение на добавената стойност на един зает в обхванатите сектори. Оценката на постигнатите резултати срещу заложените цели показва високи постижения. Икономическият ръст спрямо предварително заложения е преизпълнен с почти 13 пъти, докато при производителността на труда се установява преизпълнение с почти 58 пъти. Причина за това са ниско заложените индикатори, които при възвращаемостта на труда са фиксирали ръст в ефективността на труда в преработвателната хранителна и горска индустрия само от около 5% за целия програмен период, което е прекомерно малко. Трябва да споменем, че само в преработката на храни произведената брутна продукция е нараснала с 40%, а заетите са намалели със 17%, което показва отчетливо осезаемия скок в този отрасъл. Независимо обаче, че възвращаемостта на труда в подотрасъл „Храни” е нараснала с 2,5 пъти, българската хранителна индустрия има почти 4 пъти по-ниска ефективност по този показател отколкото в ЕС.

**Таблица 36. Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 123**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Въздействие** | Икономически растеж (∆НДС в млн. евро ППС) | 48,5 | 621,8 | 1282% |
| Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 365 | 20 945 | 5754% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Безспорно, мярката допринася съществено за увеличаване на добавената стойност в отрасъла. Основен ръст се отчита в секторите „Месо” и „Преработка на растителни и животински мазнини”, които получават съответно 10% и 9% от субсидията по мярката. Същевременно се вижда, че секторът „Производство на вино” получава много висок дял в субсидията по мярката, но в същото време делът й в брутната продукция в ХВП намалява и ефектът на помощта е слаб. Другото, което прави впечатление, е появата на концентрация във формирането на добавена стойност в структурата на производство. Общо подпомогнатите предприятия формират 90% от добавената стойност през 2015 г., докато преди началото на мярката тази концентрация се оценява на 78%.

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

**Фигура 12. Брутна добавена стойност общо в хранителната индустрия и в секторите подпомогнати по мярка 123, млн. евро**

Въпросите с изчисляване на добавената стойност в предприятия и нейното отчитане са много важни и трябва в бъдеще да се изисква по-детайлна и проверена информация за актуалното състояние на подпомогнатите предприятия и фирми, за да се правят по-точни и релевантни анализи. Като цяло трябва да се каже, че мярката е направила много за повишаване на добавена стойност, за подобряване ефективността на предприятията, за повишаване възвращаемостта на труда и на влаганите ресурси в подпомогнатите предприятия. Целият подотрасъл „Храни” през програмния период се развива възходящо, като с темповете на растеж изпреварва развитието на земеделието. Земеделието се явява доставчик на суровини за ХВП и именно забавянето на ръста в селското стопанство се разглежда като риск пред устойчивостта на преработвателните предприятия.

Липсата на местни суровини прави предприятията зависими от външни пазари, поставя ги в неизгодно ценово положение и ги изправя пред несигурност на доставките. Ето защо в бъдеще при планиране на подкрепата трябва да се обърне много по-голямо внимание върху този аспект. Даването на грантове на микро и малки предприятия също трябва да бъде преоценено защото микро и малките предприятия, които не предлагат иновативен проект, а само проект, който ще се състезава само с цена на пазара, е рисково и несигурно начинание. Малките и микро предприятията трябва да търсят оригинални продукти и нишови пазари. От своя страна, подкрепата за средните и големи предприятия трябва да се предоставя на база досегашна история и финансови резултати, като се дава приоритет и се насърчават предприятия, предлагащи интегриране със земеделски производители, което дава устойчивост на проекта, от гледна точка на суровина и води до синергия със земеделския отрасъл.

*141. Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на преструктуриране*

Мярка 141 стартира на 01.09.2008 г. Тя е насочена към полупазарни стопанства, които към момента на кандидатстване продават малка част от своята продукция, а останалата част използват за домашна консумация. Същевременно те притежават икономически потенциал за бъдещо развитие и тяхното състояние към момента се дължи по-скоро на липса на капиталови ресурси за разширение отколкото на липса на мотивация или други субективни причини. Мярката предоставя временна подкрепа за доходите на такива стопанства, която ще спомогне да се преодолеят трудностите по посрещане на разходите, свързани с преструктурирането на тяхната земеделска дейност.

В исторически план през 90-те години в българското земеделие се отчитат над 1,9 млн. стопанства в страната, от които 98% са малки по съвременните критерии. Броят на новопоявилите се малки стопанства от началото на 90-те години постепенно се редуцира, но характеристиките на техния профил и ресурсна обезпеченост остават. Това са стопанства, които в голяма степен са ориентирани към самозадоволяване, притежават ограничен производствен капацитет и инвестиционни възможности и в тях за заети хора в пенсионна възраст. Ето защо на мярката се придава значение да подпомогне преструктурирането на българското земеделие и първоначалният бюджет представлява 12% от всички средства по ос 1 (144 млн. евро).

Целта по мярката е да достигне до 21 хил. стопанства, което по това време е представлява около 14-15% от всички допустими между 1-4 ИЕ стопанства в страната. Още с първите приеми по мярката се вижда, че интересът е много слаб и въпреки, че допустимите потенциални бенефициенти са много, явно една много голяма част от тях нямат за цел да се развиват, други не са запознати с възможностите, а трети не смятат, че това е най-добрият за тях вариант да го направят.

Поради това бюджетът на мярката е редуциран значително на 45 милиона евро публични средства.

По мярката се следят 2 индикатора – брой на подпомогнати стопанства и брой на онези, които са успели да излязат и повишат своето пазарно присъствие. След редуциране на бюджета по мярката индикаторната цел за броя стопанства, получили подкрепа по мярката бива коригиран и от новозаложените 9 002 стопанства помощ са получили 8 635. Едва 21% от целевата стойност на стопанствата са успели да излязат на пазара и да се превърнат в пазарно ориентирани. Така една от важните цели на мярката не е достигната в удовлетворителна степен.

**Таблица 37. Постигане на индикаторните цели по мярка 141**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Изходен** | Брой на подпомогнатите полупазарни стопанства | 9 002 | 8 635 | 96% |
| **Резултат** | Брой стопанства излезли на пазара | 7 200 | 1 523 | 21% |

Източник: МЗХГ

Трябва да се подчертае, че самата мярка има проблем с предоставянето на атрактивни условия към потенциалните бенефициенти. Предвиденото годишно подпомагане по 1 500 евро за първите 5 години на прилагане на мярката при бенефициентите не е съобразено с нуждите и с възможността тези средства да променят ситуацията в стопанства, което е една от причините за регистрирането на слаб интерес към мярката в първите 2 години на прилагане.

Добра практика при прилагането на мярката е децентрализираният подход, използван при нейното прилагане и съветническите и консултантски услуги, предоставяни на полупазарните стопанства от Националната служба за съвети в земеделието в рамките на допустимите за подпомагане дейности по мярка 143 от ПРСР.

**Таблица 38. Одобрени и платени проекти според размера на използваната площ**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Размер на използвана площ** | **Брой одобрени проекти** | **Брой одобрени проекти с плащания** | **Средства платено от ЕЗФРСР, хил.евро** | **Обща стойност на публичната помощ, хил. евро** |
| под 5 ха | 8 511 | 7 818 | 32 224 | 40 280 |
| от 5 ха до 10 ха | 596 | 533 | 2 385 | 2 982 |
| над 10 ха | 329 | 284 | 1 246 | 1 558 |
| **Общо** | **9 436** | **8 635** | **35 855** | **44 820** |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2015 г.

От прилагането на мярката се вижда, че над 90% от кандидатите и от одобрените бенефициенти са стопанства до 5 ха. Реално само 3% от прилагащите мярката ферми са с площ над 10 ха. В действителност, броят на стопанствата в страната бързо намалява, като само за 10 години от 2003 до 2013 г., те се стопяват с над 400 хил., което представлява съкращение с 60% от броя им през 2003 г. Това изцяло е за сметка на малките стопанства с площ до 2 ха, които са намалели от 591 хил. на 183 хил. Тенденцията е за намаляване броя на стопанствата с площ до 5 ха, а увеличаване броя на тези над 5 ха, което свидетелства за повишаване на пазарната ориентираност. Преобладаващата част обаче от финансирането е отишло за стопанства до 5 ха, което ако е помогнало тези стопанства да се разширят и да преминат в по-високия клас, е положителен атестат за мярката, но ако тези стопанства са останали на същото си място, тогава ползите от подкрепата са незначителни. Вероятно при поставянето на изискванията към кандидатите, освен да повишат своя икономически размер с 3 ИЕ, е могло да се постави определен горен праг, например да достигнат 7 ИЕ и по този начин онези стопанства, които стартират от по-нисък икономически размер ще е трябвало да направят по-голямо разширение на размера си и мярката да постигне по-големи ефекти и от гледна точка на пазарната ориентация и на добавената стойност в селското стопанство.

Оценката на въздействие по мярка 141 за подпомагане на полупазарни стопанства се извършва единствено по индикатора за създаване на брутна добавена стойност на ГРЕ. Заложената цел по мярката е създаване на допълнителна добавена стойност в подпомогнатите стопанства в размер на 230 евро/ГРЕ. Вече беше споменато, че този индикатор е силно занижен и затова отчитането на няколкократно превишение на заложените цели трябва да бъде разглеждано по-скоро като подценяване при фиксиране на целите, а не като прекомерен успех на изпълнението. Изпълнението на индикатора за нетно създаване на добавена стойност се оценява на 1 622 на ГРЕ, което е преизпълнение на 705%. Независимо дали и с колко е подценен този индикатор, резултатът е много добър и показва, че се постига значим напредък в създаването на добавена стойност и възвращаемост на труда в подпомогнатите полупазарни стопанства.

**Таблица 39. Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 141**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Въздействие** | Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 230 | 1 622 | 705% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Мярка 141 обхваща малки фамилни стопанства, които по принцип попадат в групата на стопанства, чийто брой намалява сериозно през програмния период и които трудно достигат до пазара и заради ниските доходи излизат от селскостопанското производство. Основната причина за намаляване както на броя на стопанствата, така и на заетостта в селското стопанство, което застрашава и устойчивостта в земеделието, е нарастване на разликите между създаваната добавена стойност в икономиката и тази, получавана в земеделието.

През целия програмен период в земеделието са насочени огромни публични средства по І и ІІ стълб, като резултатите са положителни и надграждащи, но конвергеницията с останалата част от икономиката все още не е достатъчна. През 2006 г. разликите в добавената стойност на ГРЕ между икономиката като цяло и селското стопанство е около 9,4 хил. лв., а през 2015 година тази дистанция е 9,8 хил. лв. Ако не започне сближаване в добавените стойности между селското стопанство и средните нива в икономиката, малките фамилни стопанства ще продължат да изчезват и това ще се отрази не само на фермерската и стопанска структура на земеделието, но ще задълбочи социалните и икономически проблеми в селските райони.

Източник: НСИ

**Фигура 13. БДС на ГРЕ в икономиката и селското стопанство, лв.**

Общата оценка на изпълнение на мярката и на нейното въздействие е, че мярката достига до една малка част от полупазарните стопанства в страната, само една не голяма част от тях успяват да излязат на пазара и проблемите в тези стопанства от икономически и пазарен характер продължават. През 2013 г. в страната има 78,8 хил. стопанства с икономически размер между 2-8 хил. евро стандартен производствен обем и между 40-45 хил. от тези стопанства имат характеристики да се развиват на основата на възраст на управителите в тях, което изисква не само индивидуално подпомагане, но и благоприятна среда за интегриране на тези стопанства на пазара чрез получаване на по-добри цени и условия за реализация на продукцията. Това може да стане чрез постигане на по-добър синхрон между мярка 123 и в новия програмен период подмярка 4.2, което да генерира синергични ефекти от подкрепа на хранителната индустрия и малките фамилни стопанства. Мярка 141 успява да постигне повишение на възвращаемостта на труда, но целите трябва да бъдат много по-високи, за да се гарантира и устойчивост и надеждна конкурентоспособност.

*142. Създаване на организации на производители*

Целта на Мярка 142 „Създаване на организации на производители” е да подобри сътрудничеството между стопаните, за повишаване тяхната конкурентоспособност и облекчаване на техния достъп до пазарите, което е констатирано като една от основните слабости пред дребното българско земеделие. Именно сдружаването и обединението на земеделските производители е посочвано и от български и чуждестранни специалисти като решението за увеличаване на земеделското производство и възстановяването на чувствителните сектори. Преобладаващата част от българските ферми са много малки, наблюдава се разпокъсаност на земята, те са маломерни и се отчита голям дефицит на ресурси, което да им позволи както инвестиции, така и да разширят своите граници.

Мярката стартира на 01.09.2008 г., което е около една година след официалното одобрение на програмата. Първоначалният бюджет по мярката възлиза на 12 048 670 евро общо национални и европейски средства. Това нарежда мярката като една от малките мерки в този програмен период и показва, че още в началото е имало разбиране за предстоящите проблеми при реализирането на дейностите по мярката и с привличането на кандидати.

Въпреки това се налага намаляване на бюджета на мярката на 245 000 евро публични средства. Реално усвоените средства 119 168 евро (49%).

При Шестото изменение на програмата са предприети действия, за да се насърчи кандидатстването по мярката, като списъкът с разрешени сектори е разширен и са направени промени, които водят до облекчаване на кандидатите. Предприетите мерки и промени в мярка 142 дават първите резултати в края на 2012 г. и през 2013 г. нараства както броят признати организации на производители (от 1 се увеличават на 4 броя), така и одобреното подпомагане с публични средства. Като цяло обаче това остава твърде малко на фона както на първоначалните цели, така и на нуждите от такива структури в българското земеделие.

В следствие на преразгледания бюджет по мярката се стига и до коригиране на първоначалните индикаторни цели. Изходните цели по мярката са за брой подпомогнати организации на производителите, където са подкрепени 4 такива сдружения, което представлява преизпълнение от 133%. Оборотът, който е постигнат от подкрепените организации, е 19 642 хил. евро, което отговаря на 286% от поставената цел. По отношение индикатора, измерващ резултата от прилагане на мярката, не са отчетени стопанства, излезли на пазара. Това вероятно е така, защото участващите в организациите на производителите стопанства вече са имали своята пазарна ориентация и те се включват в такива сдружения, не за да получат първи излаз на пазара, а да подобрят своите пазарни позиции.

**Таблица 40. Изпълнение на измерителните индикатори по мярка 142**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Изходен** | Брой подпомогнати организации на производители | 3 | 4 | 133% |
| Оборот на подпомаганите организации на производители (в хил. евро) | 7 000 | 19 642 | 286% |
| **Резултат** | Брой стопанства излезли на пазара | 4 | 0 | 0% |

Източник: МЗХГ

По отношение на секторите, където оперират финансираните сдружения, това са полски култури – 1 организация на производители, градинарство – 1, и 2 са в сектор мляко. Интерес представляват цифрите, че 2 организации на производители в сектор „Мляко” имат финансов оборот от 10,4 млн. евро или около 2 пъти повече отколкото другите подкрепени организации взети заедно, но в същото време получената помощ от тях е само 34 хил. евро, докато общата помощ на останалите организации на производители е 85 млн. евро. Това се дължи на закъснели заявления за плащане и като цяло вътрешни трудности във функционирането на създадените организации на производители.

**Таблица 41. Разпределение на проектите и разплатените средства по сектори**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Сектори** | **Брой подпомогнати организации** | **Финансов оборот на организациите, хил.евро** | **Помощ от ЕЗФРСР, хил.евро** | **Обща публична помощ, хил.евро** |
| Полски култури | 1 | 5 347 | 35 | 44 |
| Градинарство | 1 | 3 850 | 33 | 41 |
| Мляко | 2 | 10 445 | 27 | 34 |
| **Общо** | **0** | **19 642** | **95** | **119** |

Източник: МЗХГ

Тези проблеми са точно констатирани в почти всички правени оценки по програмата (текущата оценка 2011-2013, годишните доклади), където ясно е идентифицирано, че слабият интерес се дължи на проблеми пред коопериране на дребните земеделски стопанства, предизвикано от липса на доверие, както и от липса на управленски умения на маркетингова организация от тяхна страна (воденето на счетоводство, управление на търговско дружество/кооперация и др.), както и набавянето на собствени средства за посрещане на задължителните разходи за функциониране на организация на производители, което възпрепятства процеса на организиране и кандидатстване. Освен обаче хоризонталното коопериране в практиката съществуват и други форми, като вертикалните кооперативни структури могат да се окажат добро решение за българското земеделие. Ето защо в бъдеще трябва да се помисли и в посока на насочване подкрепата и към такива интегрални структури, където има водещ обединител, работещ със земеделски стопанства.

Оценката на въздействие по мярка 142 за подпомагане създаването на организации на производителите се извършва по индикатора за създаване на брутна добавена стойност на ГРЕ. Заложената цел по мярката е създаване на допълнителна добавена стойност в подпомогнатите стопанства в размер на 680 евро/ГРЕ. В системата за следене на постигнатото по мярката за създадена добавена стойност от подпомогнатите организации на производителите, които са одобрени и са получили финансиране по мярката няма събирана информация и оценката е правена на база икономически показатели за стопанствата между 2007 и 2013 година.

От анализа се вижда, че възвращаемостта на труда нараства чувствително през целия програмен период. Одобрените организации на производителите успяват да формират финансов оборот от 19,6 млн. евро, което показва, че в тях попадат основно стопанства, които по класификатора за стандартен производствен обем са в групата стопанства между 100-250 хил.евро. На база на тези допускания се оценява, че новосъздадената брутна продукция на 1 ГРЕ в тези стопанства е 3 214 евро, което е постигнато ниво от 473% от поставената цел. Това красноречиво показва силно изпълнение на заложените по отношение възвращаемостта на труда цели и независимо, че има вероятно, като цяло подценяване на заложените предварителни цели, постигнатото е много положително.

**Таблица 42. Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 142**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Въздействие** | Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 680 | 3 214 | 473% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Цялостната оценка на изпълнение на мярката е, че тя не успява да допринесе и да насърчи сама по себе си необходимото сдружаване и обединяване на земеделските производители. В страната се отчита сериозно изоставане в тази посока, като причините са до голяма степен извън условията и прилагането на мярката. Основната цел на сдружаването трябва да бъдат средните стопанства, с икономически размер между 8 хил. и 250 хил. евро стандартен производствен обем (СПО), които през 2013 г. са около 32,5 хил. стопанства. В тези стопанства към 2013 г се създава около 960 млн. евро брутна земеделска продукция. За да се случи това, е хубаво да се помисли за разширяване на модела на коопериране, като наред с хоризонталния модел се предвиди и включване на вертикално интегриране. Заради важността на въпроса с кооперирането сред производителите е необходимо да се помисли за създаване структура посредник, която да подпомага сдружаването и която евентуално да извършва дейностите, които са обект на подпомагане по мярка 142. Оказва се, че самите членове на тези обединения, заради една или друга причина не могат сами да организират този процес и за да сработи както кооперирането, така и работата на подобни мерки, има нужда от структури посредници.

*143.Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния*

Осъзнатата нужда от създаване и провеждане на публична съветническа и консултантска дейност, която да достигне до мнозинството малки и полупазарни стопанства в България намира своето проявление в изготвянето и стартирането на мярка 143. Тя цели да подпомогне фермерите за повишаване информираността и тяхната компетентност за работа в новата сложна институционална среда произтичаща от членството на страната в ЕС и прилагането на ОСП. Като обхват на приложение на мярката е предвидено осигуряване на пълен комплект от съветнически услуги на лицата по определени мерки. НССЗ е избрана за единствен бенефициент по мярка 143 и предоставя пълен комплект от съветнически услуги на лицата, допустими за кандидатстване по следните мерки от ПРСР – мярка 141 "Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на преструктуриране", мярка 112 "Създаване на стопанства на млади фермери", мярка 142 "Създаване на организации на производители", мярка 214 "Агроекологични плащания". Мярката започва да се прилага от 03.04.2008 г., което е напълно навреме с оглед стартирането и на посочените по-горе мерки, по които мярка 143 трябва да окаже ключово съдействие.

Това е единствената мярка по ос 1, където първоначално делегираният бюджет (4 милиона евро) се запазва и по време на изпълнение на мярката не се налага както преструктуриране, така и отписване на средства. Финансовото изпълнение на мярката е на 100%.

Изпълнението на мярката се измерва по брой на предоставените комплексни съветнически услуги (КСУ), което включва предоставяне на всичко, което е необходимо, проектът на един кандидат да достигне до ДФ „Земеделие”. Основната цел в индикатора е да се подпомогнат общо 19 450 бенефициенти по 4 обхванати мерки. Изпълнението на този индикатор е на 86%, което показва сравнително добро достижение. При предоставените съветнически услуги, най-голям е броят на подпомогнати фермери по мярка 141. Заложената цел по мярката е да бъде оказана помощ на 12 300 такива стопанства, а реално са консултирани 9 341, което е 76% от предвидената цел. Това е удовлетворително ниво на успеваемост, като по този начин над 97% от кандидатите по мярка 141, които са одобрени и финансирани по програмата, са с изготвени проекти от НССЗ. Най-високо изпълнение на целите има при изготвените проекти по мярка 112, където от заложената цел за 4 000 проекта от НССЗ са изготвени 4 406. Около 58% от всички одобрени по мярка 112 млади фермери са с изготвени проекти по марка 143. Това говори за сериозен принос на мярка 143 в подготовката и подкрепата на млади фермери. Сравнително добра оценка трябва да се даде и на успеваемостта на подпомогнатите проекти, като около 83% от проектите, които са изготвени от НССЗ са били финансирани и реализирани.

**Таблица 43. Изпълнение на индикаторните цели по мярка 143**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Брой подпомогнати кандидати по определените мерки** | **Цел в ПРСР** | **Брой предоставени КСУ** | **Брой одобрени заявления** | **% на постигане** |
| Брой подпомогнати фермери | 19 450 | 16 799 | 14 044 | 86% |
| Брой подпомогнати млади фермери | 4 000 | 4 406 | 3 428 | 110% |
| Брой подпомогнати полупазарни стопанства | 12 300 | 9 341 | 8 424 | 76% |
| Брой подпомогнати организации на производителите | 150 | 0 | 0 | 0% |
| Брой подпомогнати стопани по мярка 214 | 3 000 | 2 841 | 2 102 | 95% |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР 2007-2013 за 2015 г.

След 2013 г. няма нови приеми по мерки 112, 141 и 142, а единствено проектни предложения се подават по агроекологичната мярка. Работата на НССЗ през последните две години от прилагане на програмата са насочени основно към предоставяне на консултации за оценка на стопанството и установяване на подобрения във връзка със законоустановените изисквания за управление и поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние и специфични консултации в областта на растениевъдството и/или животновъдството. Тези консултантски услуги могат да се предоставят максимум два пъти за едно полупазарно стопанство по време на петгодишния период на подпомагане по мярка 141.

Бюджетът по мярката е усвоен в пълна степен, докато индикаторната цел за подкрепени кандидати е изпълнена на 86%. Вероятната причина за това е трудността да се планира предварително с голяма прецизност точната обезпеченост за изпълнение на дейностите. След липсата на нови приеми след 2013 г. по основните мерки на програмата усилията на НССЗ по мярката са насочени към допълнителните консултантски услуги по мярка 141. Общо за периода 2012-2015 година са предоставени 10 950 броя различни видове съветнически услуги към одобрените бенефициенти по мярка 141.

От гледна точка на очакванията и на търсените ефекти, постигането на първичните цели по мярката относно разработване и по-голям брой подпомогнати проекти на фермерите за кандидатстване е по-важно, отколкото извършването на допълнителни услуги. Това особено важи за мярка 141, където по време на прилагане на програмата се срещат сериозни трудности. Преобладаващата част от проектите по същата мярка или около 71% са изготвени в периода 2011-2012 г. Това показва част от проблемите по изпълнение на мярката за полупазарни стопанства и необходимостта от интервенция, тогава когато моделът на свободно кандидатстване не върви, да се търси допълнително насърчаване.

**Таблица 44. Предоставени допълнителни консултации на фермери по Мярка 141**

| **Допълнителни съветнически услуги** | **2012 г.** | **2013 г.** | **2014 г.** | **2015 г.** | **Общо** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Оценка на стопанството и подобрения във връзка със законоустановените изисквания | 62 | 2 131 | 2 173 | 1 024 | **5 390** |
| Управление на земеделското стопанство и специфични съвети в областта на растениевъдството и/или животновъдството | 41 | 2 096 | 2 255 | 1 168 | **5 560** |
| **Общо** | **103** | **4 227** | **4 428** | **2 192** | **10 950** |

Източник: Годишен доклад за изпълнение на ПРСР от юни, 2016 г.

Изчисляване на проектните разходи за съветнически услуги на консултираните бенефициенти по мярка 143 показва, че за всеки одобрен и изпълнен проект по мярката са изразходвани около 430 евро, а средно за консултираните, но по-различни причини одобрени или неодобрени бенефициенти е калкулирано на 360 евро за всяко заявление. В същото време по мярката има неизпълнение на целите по отношение на привлечени кандидати за участие по споменатите мерки. Делегирането на дейностите по мярката на НССЗ, като единствената организация, която може да изпълнява тази функция не е дало възможност да се потърси по-висока изпълняемост на мярката и евентуално да се постигне по-ниска цена на изпълнената услуга. Макар, посочените разходи за изготвяне на пълния комплект от съветнически услуги е сравнително разумен, би било също добре, да се даде възможност да се включат и други организации, които да участват при изпълнение на тези услуги и да получават определеното за това възнаграждение. Това би дало по-голям избор и възможност на земеделските производители, би насърчило конкуренцията и би повишило резултатите.

Общата оценка на изпълнение на мярката и на нейното въздействие е, че мярката прави осезаем принос в подкрепата на полупазарните стопанства и на тези ръководени от млади фермери и на кандидатстващите по мярката за агроекология да изготвят и изпълнят успешно своите проекти. Резултатите, постигнати по подкрепените по тези мерки земеделски производители, насочени към увеличаване на добавената стойност и повишаване на производителността на труда, са много високи, преизпълняващи нееднократно поставените цели, което е и непряка заслуга на мярка 143. Именно, достъпът до безплатни, комплексни консултантски услуги към този тип земеделски производители е правилният подход за преодоляване на слабата пазарна ориентация на болшинството ферми в страната и за създаване на здраво ядро от средни, пазарно насочени стопанства.

1. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)? (например екологични ползи от инвестициите в съхранение на оборски тор);

*111. Професионално обучение, информационни дейности и разпространение на научни знания"*

Въздействието по мярката не трябва да се търси само по икономически показатели, където вероятно нейният ефект не е най-голям и не е най-търсен. Трябва да се отбележи, че 43% от обхванатите участници в обученията и информационни кампании са в областта на устойчивото управление на природните ресурси. През периода на приложение на програмата е постигнат осезаем напредък по отношение активиране на земеделски дейности, създаващи публични блага в различните защитени зони – НАТУРА 2000, висока природна стойност (ВПС), биологично земеделие и др. Между 20-23% от използваната земеделска площ в периода 2007-2013 г. е включена в дейностите по мерки 213 и 214, като болшинството от бенефициентите по тези мерки са участвали в обученията, което е важна заслуга на мярката.

*112. Създаване на стопанства на млади фермери*

Мярката допринася значително за задържане и привличане на млади хора в земеделието, които съставляват 13% от всички управители на стопанства през 2013 г. В периода 2006/2007 г., младите фермери като процент са били само 7% от всички управители на ферми.

*114. Използване на консултантски услуги от фермери и собственици на гори*

Въздействието на мярката е видно в косвено повишаване на добавената стойност чрез по-добро управление и придобиване на ново знание в областта на животновъдството и растениевъдството, наред с подобряване опазването на околната среда, изпълнение на стандартите за качество и безопасност на производството на храни и спазване изискванията за кръстосано съответствие.

*121. Модернизиране на земеделските стопанства*

Мярката има съществен принос за увеличаване на добавената стойност в подпомогнатите земеделски стопанства за увеличаване на конкурентоспособността им. В същото време, тя води до засилване на диспропорциите в земеделието. По оценки на данните през 2006 г. подкрепените по мярката 4 560 стопанства са създавали 69% от добавената стойност. През 2015 година тези стопанства са създавали 82%. Тези стопанства към 2013 г. са съставлявали около 2% от всички стопанства в България.

Източник: МЗХГ, НСИ и собствени изчисления

**Фигура 14. Брутна добавена стойност общо в отрасъла и по мярка 121**

По мярката са определени приоритетни области, които са задължение на страната за допринасяне към общите цели на Европейската общност в земеделието и които са разписани като гарантирани бюджети и присъстват в допълнителните (специфични) индикатори. Гарантираните бюджети (ГБ) по мярката са 4 и са свързани с насочване на постигане на определено равнище на инвестициите в: ГБ1 – постигане целите на директива 91/676, свързани с опазване на водите от замърсяване със селскостопански източник (15% от всички инвестициите по мярката); ГБ2 – преструктуриране на млечния сектор и отговаряне на европейските стандарти (15% от общите инвестиции); ГБ3 – постигане на стандартите на европейското законодателство в останалите животновъдни сектори (15% от общите инвестиции) и ГД4 – инвестиции в биологично земеделие (5% от направените инвестиции). Само при постигнатите инвестиции, свързани с биологичното производство, подкрепени по мярката, се отчита сравнително задоволително равнище, като 3% от всички инвестиции по мярката са свързани с такова производство.

Неизпълнение се наблюдава при постигане на приоритетите, свързани с инвестиции, подпомагащи изпълнение на Директива 91/676, касаеща опазване на водите от земеделско замърсяване и инвестициите в сектор „Мляко”, в подкрепа на стопанства за преструктуриране и достигане стандартите на Общността. От заложените гарантирани бюджети по 15% са постигнати съответно 0,1% при ГБ1 и 1,3% при ГБ2. Основната причина за това е липсата на достатъчен интерес на бенефициентите за кандидатстване по тези направления. Именно това е една от причините за създаване на Гаранционен фонд, който след 2012 г. е трябвало да подпомогне земеделските производители от тези критични области, чрез получаване на по-добър достъп до банкови кредити. Въпреки, че има подадени и финансирани проекти, те не успяват да дадат необходимия резултат.

Преобладаващата част от постигнатото по тези приоритети е направено през 2012 и 2013 г. и много малка част от инвестициите в тези приоритетни области са направени през 2014 и 2015 г., когато пък са сключени договори за 30% от средствата по мярката с не голям ефект върху приоритетните области.

**Таблица 45. Постигане на целите по специфични за мярката индикатори**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Мерна единица** | **Цел ПРСР 2007-2013** | **Изпълнение на база платени проекти** | **% изпълнение** |
| Брой на стопанствата подкрепени за прилагане на Директива (ЕС) 676/1991 свързана с опазване на водните ресурси от замърсяване с нитрати причинено от земеделски източници | бр. | 2 000 | 11 | 1% |
| Брой подкрепени стопанства от животновъдния сектор. | бр. | 3 392 | 1 178 | 35% |
| Дял на инвестициите директно свързани с прилагането на Директива (ЕС) 676/1991 относно опазване на водните ресурси от замърсяване с нитрати причинено от земеделски източници (%) | % | 15 | 0,1% | 1% |
| Дял на инвестициите директно свързани със земеделски стопанства от сектор „Мляко” за постигане на съответствие със стандартите на българското и европейско законодателство. | % | 15 | 1,3% | 9% |
| Дял на инвестициите директно свързани със земеделски стопанства от останалите животновъдни сектори за постигане на съответствие със стандартите на българското и европейско законодателство (%) | % | 15 | 3%\* | 19% |
| Дял на инвестициите директно свързани със съоръжения и съответно оборудване за органична земеделска продукция (%) | % | 5 | 3%\* | 55% |
| Дял на инвестициите директно свързани с производството на енергия от ВЕИ и производство на енергийни култури (%) | % | 5 | 0.03% | 1% |
| Обем на инвестициите в сектор „плодове и зеленчуци“ | млн. евро | 35 | 161,2 | 460% |
| Обем на инвестициите директно свързани с подпомагането на млади фермери | млн. евро | 32 | 9\* | 27% |
| Обем на инвестициите директно свързани с подпомагането на полупазарни стопанства | млн. евро | 8 | 2\* | 20% |
| Брой подкрепени организации на производители - бр. | бр. | 10 | 0 | 0% |
| Брой подпомогнати тютюнопроизводители | бр. | 200 | n/a\* | n/a |
| Брой подпомогнати производители на органични продукти | бр. | 50 | 118 | 236% |

Източник: МЗХГ и \* Годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2015, юни 2016 г.

За периода на прилагане на програмата и на мярката в страната са изчезнали около 240 хил. земеделски стопанства. Това са в болшинството дребни полупазарни стопанства, които по данни за 2013 г. биха произвеждали добавена стойност между 100-110 млн. евро. Реално ръстът на добавената стойност в земеделието между 2006-2015 година е 140 млн. евро, а по мярката е създадена нова добавена стойност, която по оценки прави 296 млн. евро. Оттук следва, че като цяло останалото българско земеделие и другите стопански структури, които не са били подпомогнати по мярката, не са успели да постигнат растеж в стойностно изражение. Мярката има и пряк ефект върху заетостта, като за периода са отпаднали около 240 хил. стопанства, докато съкращението на работната сила, изразена в годишни работни единици е около 170 хил., което означава, че приблизително 70 хил. от затворените стопанства са преминали като заетост в другите стопанства, което недвусмислено показва, че има повишение на производителността на труда, но се усилват социалните проблеми, свързани с безработицата в селските райони.

Като цяло, мярката до голяма степен благоприятства развитието на подпомогнатите стопанства, допринася за повишаване на тяхната добавена стойност, производителност, ефективност и оттам за конкурентоспособността. В същото време, земеделието за този период показа минимален ръст в стойностно изражение. Подобряването на икономическите показатели в подпомогнатите стопанства контрастира на задържане на резултатите в неподпомогнатите стопански субекти и общата среда на застой в сектора.

*122. Подобряване на икономическата стойност на горите*

Мярката има за цел да подобри състоянието, устойчивостта и производителността на горите чрез извършване на отгледни сечи в тях. В това отношение тя има непряк принос към повишаване и поддържане на висока природна стойност на горските масиви. Като цяло слабото изпълнение на мярката редуцира очаквания принос.

*123. Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти*

По мярката се следят и 3 допълнителни индикатора, които отразяват приоритети, свързани с общоевропейските цели. Те са свързани с опазване на околната среда, възобновяемите енергийни източници и въвеждането на действащи и нови стандарти. Изпълнението на тези индикаторни цели е много слабо по отношение на опазване на околната среда и ВЕИ, като изпълнението е едва 5% и 11% от предварително заложените по 10% инвестиции. Съответно мярката има незначителен принос в това отношение.

**Таблица 46. Изпълнение на специфичните индикаторни цели**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Мерна единица** | **Цел ПРСР 2007-2013** | **Изпълнение\*** | **% изпълнение** |
| Дял на инвестициите, пряко свързан с опазване на околната среда | % | 10% | 0,5% | 5% |
| Дял на инвестициите, пряко свързан с въвеждане на действащи и нововъведени стандарти на Общността | % | 10% | 9,4% | 94% |
| Дял на инвестициите, пряко свързан с производство на енергия от възобновяеми енергийни източници и чрез преработка на растителна и животинска биомаса | % | 10% | 1,1% | 11% |

Източник: МЗХГ \*на база платени проекти

Единствено по индикаторната цел за дял на инвестициите, свързани с въвеждането на нови и действащи стандарти може да се отчете високо изпълнение, достигащо 94% от поставеното 10% равнище. Това по-високо равнище на изпълнение по тази приоритетна област се дължи на преобладаващия дял подпомогнати микро и малки предприятия, които в по-голяма степен изпитват трудности пред внедряването на различните стандарти. В тези предприятия основно се насочва помощта за подкрепа на развитието. В същото време, големите предприятия, които в случая са предприятия с персонал над 250 души и оборот от над 50 млн. евро годишно, са едва 8 и средният размер на инвестициите в тях е около 250-300 хил. евро. В класа на големите предприятия се наблюдава същевременно най-високо съотношение на получена обща публична подкрепа и размера на направените инвестиции, като това съотношение е 1:4.

**Таблица 47. Изпълнение на специфичните индикаторни цели**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Вид предприятие** | **Брой сключени договори** | **Получена обща подкрепа, млн.евро** | **Общ размер на инвестициите, млн.евро** |
| Микро предприятия | 200 | 77 | 162 |
| Малки предприятия | 128 | 52 | 106 |
| Средни | 119 | 79 | 158 |
| Големи | 8 | 2 | 8 |
| **Общо** | **455** | **210** | **434** |

Източник: МЗХГ

Мярка 123 има съществен принос по отношение на създадените и въведени нови продукти, технологии и процеси. Общо са направени 457[[26]](#footnote-26) нововъведения, на фона на 455 одобрени проекта, което е спомогнало за обновяването, модернизирането, разширяването на технологиите и производствените мощности в подкрепените предприятия. С оглед на широката дефиниция на понятието "иновации", може да се каже, че тези нововъведения са своеобразна иновация за подкрепените предприятия. Ръстът, отбелязан в програмния период в ХВП, с изключение на винопроизводството, се дължи именно на разширяване на производството, като преобладаващата част от подкрепените предприятия са успели да разширят своето производство и оттам да увеличат заетостта.

Може да се каже, че голяма част от големите предприятия в ХВП показват и без да са бенефициенти по програмата много добри показатели на развитие през този програмен период. Основно помощта е била важна и определяща за средните и малки предприятия, които са останали на пазара и са получили тласък да се развиват благодарение на получената подкрепа. В резултат на подкрепата вероятно са създадени и нови работни места, основно в подкрепените микро и малките предприятия. Този вторичен ефект, обаче не е мерен.

*141. Подпомагане на полупазарни стопанства в процес на преструктуриране*

Няма наблюдавани други въздействия

*142. Създаване на организации на производители*

Няма наблюдавани други въздействия

*143.Предоставяне на съвети и консултиране в земеделието в България и Румъния*

Мярка 143 има косвен принос към създаване на брутна добавена стойност на ГРЕ. Заложената цел по мярката е да се повиши добавената стойност в подпомогнатите стопанства чрез комплексни консултантски услуги, което да повиши възвращаемостта на труда в тях с формирането на новообразувана добавена стойност в размер на 225 евро/ГРЕ. Основната част от мярката е насочена към подкрепа на кандидати в мерки 112, 141 и 214.

Оценката на изпълнение на индикатора е направена на база постигнатата претеглена възвращаемост на вложения труд по мерките 112 и 141. И по двете мерки се отчита голямо увеличение на новосъздадената добавена стойност във всички подкрепени стопанства по мерки 112 и 114. Средното изпълнение на нетната добавена стойност на годишна работна единица възлиза на 1 827 евро. Това представлява постигнато равнище от 812%. По цялата ос 1 се измерва значително преизпълнение на този индикатор, следящ за постигнатото в производителността на труда.

**Таблица 48. Изпълнение на индикаторите за въздействие по мярка 143**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **% на изпълнение** |
| **Въздействие** | Производителност на труда (∆БДС/ГРЕ в евро) | 225 | 1 827 | 812% |

Източник: МЗХГ и собствени изчисления

Мярката, макар и косвено, успява в много висока степен да подобри възвращаемостта на труда в подпомогнатите стопанства, като осигуряване достъп на подпомогнатите стопанства до грантово финансиране по програмата се оказва решаващо за подобряване както ефективността на тези стопанства, така и за повишаване на тяхната конкурентоспособност.

|  |
| --- |
| Ос 2: Подобряване на околната среда и природата |

1. До каква степен ПРСР е допринесла за защита и увеличаване на природните ресурси и на ландшафта, включително, биологичното разнообразие и ВПС земеделие и горско стопанство? (*Стратегически приоритет на Общността*. Биологичното разнообразие също е *Health Check objective*)

Мерките, включени в ос 2 на ПРСР 2007 – 2013, допринасят значително за защита и увеличаване на природните ресурси и на ландшафта, опазване на биологичното разнообразие и земите с висока природна стойност. Мерките за **земеделските земи** в обхвата на ос 2 – 211, 212, 213 и 214 са в съответствие с идентифицираната потребност на ниво ЕС за опазване на биоразнообразието и въвеждане на практики, благоприятни и опазващи околната среда.

Мярка 211 и мярка 212 допринасят за рационално използване, съхранение на биологичното разнообразие и устойчивото развитие на природните ресурси, предпазват земите от изоставяне и почвена ерозия; подпомагат поддържане на привлекателността на ландшафта.

Мярка 213 допринася за създаването и поддържането на благоприятни условия за видовете и техните местообитания посредством подкрепата за извършване на екологосъобразна земеделска дейност в защитени зони от НАТУРА 2000. Чрез мярката се оказва положително въздействие по отношение съхраняването и поддържането на природните ресурси, ландшафта и екосистемите. Мярката допринася пряко и косвено за предотвратяване загубата на биоразнообразие.

Мярка 214 води до съхраняване на био-разнообразието чрез насърчаване на опазването на обработваеми земи с висока природна стойност (полу-естествени местообитания, поддържане и възстановяване на традиционния селскостопански ландшафт и характеристики на ландшафта, запазване на почвените и водните ресурси, включително в районите, които са засегнати от силна ерозия или са застрашени от замърсяване с хранителни вещества (напр. в нитратно уязвимите зони) посредством изпълнение на дейностите в отделните подмерки:

* Подмярка „*Биологично земеделие*“ води до защита и увеличаване на природните ресурси и на ландшафта, включително, биологичното разнообразие. Поради забраната за използване на минерални торове и синтезирани продукти за растителна защита, биологичното земеделие оказва благоприятно въздействие върху опазването на био-разнообразието, съдейства за опазване качеството на водите и на почвите, допринася за постигане на равновесие в системата почва – растения – животни. Биологичното пчеларство подобрява опрашването на дивата флора и допринася за опазването на био-разнообразието. Опрашването на овощните градини повишава добивите без използване на забранените азот съдържащи минерални торове, което допринася и за опазване на почвите. Биологичното растениевъдство стимулира използването и опазването на стари местни сортове растения, имащи по-голяма устойчивост към болести и неприятели и по-добра адаптираност към местните условия.
* Подмярка „*Управление на земеделски земи с висока природна стойност*“ подпомага защитата и увеличаването на природните ресурси включително, биологичното разнообразие в земеделските и горските земи с ВПС:
* Включените ВПС1 - ВПС2 - предоставят възможност за запазване и поддържане на затревени площи с висока природна стойност, предотвратяване на бъдещата загуба на съобществата с висока природна стойност в затревените площи, причинено от превръщането им в обработваеми земеделски земи или преизпасването им.
* Включената ВПС 4 Поддържане на местообитанията на защитени видове в обработваеми земи в орнитологично важни места (ОВМ) води до опазване биологичното разнообразие и осигуряване на защита, поддържане и възстановяване на благоприятния статус на местообитанията и на популациите на птиците по време на размножителния им период, зимуването или миграцията им, стабилизиране или увеличаване на популациите на птици в Специалните защитени зони (СЗЗ) и ОВМ, Поддържане на екологичните условия за царския орел, ливадния блатар, големия сокол, червенокракия сокол, червеногърбата сврачка, поддържане или възстановяване на мигриращите и зимуващите популации на диви птици, особено на червеногушата и белочелата гъска.
* Подмярка „*Поддържане на характеристиките на ландшафта*“ допринася за поддържане на традиционния ландшафт, предотвратяване на интензивното управление на овощните градини и замяната на традиционни овощни сортове с нови високодобивни сортове, като постоянно или почти постоянно затревените им прилежащи площи могат да бъдат използвани и за паша.
* Подмярка *"Традиционно животновъдство"* подпомага опазването на застрашени от изчезване редки породи (увеличаване на броя на животните от традиционни местни породи, в т.ч. на Каракачанското куче), поддържането на биологичното разнообразие и опазване на естествените местообитания. По-пълноценното използване на високопланинските пасища и съобразяването с плановете за управление на националните паркове води до поддържане на високопланинските съобщества с висока природна стойност и традиционните открити планински ландшафти и подпомага управлението на териториите на Националните паркове

Мярка 223 и мярка 226 предоставят възможност за подпомагане при залесяване и управление на риска при горите и подпомагат опазването на биоразнообразието, увеличаване на природните ресурси и на ландшафта. Залесените 2 624 ha нови гори по мярка 223, както и възстановените 2 540 ha гори и защитени от пожари 330 653 ha гори по мярка 226, допринасят за промяна в намаляването на биоразнообразието, подобряване на качеството на водите, подпомагат борбата с изменението на климата, имат принос към качество на почвата и поддръжка на ВПС земеделие и горско стопанство.

1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на екологичното положение на бенефициентите и за местната околна среда?

Мерките от ос 2 имат значително влияние върху подобряване на екологичната ангажираност на бенефициентите и подобряване състоянието на местната околна среда. Прилагането на всички мерки от ос 2 повишава знанията на бенефициентите за околната среда и насочва вниманието им към влиянието на селското стопанство върху околната среда и опазването й посредством прилагането на благоприятни за средата дейности.

Продължителното използване на площи (петгодишните ангажименти на стопаните към площите) допринася за прилагане на устойчиви земеделски практики при управлението на земята и използване на стандарти за биологично производство.

В мерките от ос 2 се включват по-малки земеделски стопанства, което допринася за поддържане и повишаване на заетостта в селските райони, т.е. в районите с природни и други ограничения. Така мерките за необлагодетелстваните райони (мярка 211 и мярка 212) достигат най-вече семейни стопанства, като по този начин, освен че допринасят за предотвратяване изоставянето на земи и обезлюдяването на селските райони, допринасят и за подобряване на екологичното положение на бенефициентите и за местната околна среда.

Едно от условията за кандидатстване по мярка 211 и 212 е да се спазват условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние. При спазването на тези условия се подобрява екологичното положение на местната околна среда.

Мярка 213, посредством подкрепата за извършване на земеделска дейност в зони по НАТУРА 2000, осигурява подкрепа за площи със специфични ограничения и ценни представители на флората и фауната, водеща до по-благоприятни условия за видовете и техните местообитания и подобряване екологичното положение на биологичното разнообразие и местната околна среда.

Прилагането на биологично земеделие по мярка 214 води до подобряване на екологичната ангажираност на бенефициентите и опазването на местната околна среда. Поради забраната за използване на минерални торове и синтезирани продукти за растителна защита, биологичното земеделие оказва благоприятно въздействие върху опазването на био-разнообразието, съдейства за опазване качеството на водите и на почвите, допринася за постигане на равновесие в системата почва - растения - животни. Биологичното пчеларство подобрява опрашването на дивата флора и допринася за опазването на био- разнообразието. Подобряването на процеса на извършваните земеделските дейности, съобразени с практики за опазване на околната среда и използването на техника за обработка на земеделската земя, която защитава и подобрява околната среда, води до подобряване на екологичното положение на местната околна среда.

Изпълнението на мерките за горско стопанство в рамките на ос 2 (по мярка 223 превръщането на неземеделска земя в гори 2 624 ha и по мярка 226 възстановени гори и защитени от пожари гори върху 333 193 ha) също оказват положително въздействие върху местната околна среда.

**Принос на съответните схеми:**

*211. Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони*

Мярка 211 предвижда плащания за земеделски стопани, работещи в условия на природни ограничения в планинските райони с цел да поддържа селскостопанските дейности в планинските райони, като по този начин предотвратява изоставянето на земята и обезлюдяването. Същевременно има принос за поддържането на ландшафта и съществуващото биоразнообразие в планинските райони и за рационалното използване, съхранение и устойчиво развитие на земята и другите природни ресурси в планинските райони. Качественият анализ за подпомогната площ е направен на база окончателните данни от кампания 2014 г. (платена през 2015г.).

Мярката допринася в значителна степен за постигане на целите, заложени с индикаторите за резултат, като подпомага 135% от предвидените по мярката стопанства от планински райони. Ръст се отчита и в поставената цел за подпомогната площ на база оторизирани заявления, която е изпълнена във висока степен – 110% от заложената цел.

**Таблица 49. Постигане на целите по мярка 211 въз основа на платените заявления към 31.12.2015 г.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **брой заявители, получили субсидии** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** | **подпомогната площ /ha/** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** |
| 53 802 | 40 000 | 135% | 359 760 | 328 000 | 110% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. Отчетът е направен по установена площ.

Мярка 211 стартира през 2007 г. и за целия период на прилагане (2014 г. спрямо 2007 г.) заявените площи се увеличават с 40.58%, допустимите площи (2014 г. спрямо 2007 г.) се увеличават със 51.75%. Подадените заявления всяка година се увеличават (с изключение на кампания 2012), като със старта на мярката, общо 22 649 фермери са кандидатствали за подпомагане, а през 2014г. заявленията достигат 31 888 броя. Общо през всички кампании 53 802 (без повторение) земеделски стопанства са подали заявление за подпомагане по мярката, което е изпълнение със 135% на заложената цел за участие в ПРСР (2007-2013 г.) от 40 000 земеделски стопани по мярката.

Въз основа на увеличението и на броя на кандидатите, и на размера на подпомогнатите площи, за които е поет многогодишен ангажимент да бъде извършвана земеделска дейност, може да се направи изводът, че интересът към мярката нараства, поради което има и преизпълнение на целите.

Целта на мярката за съхраняване земеделската дейност в планинските райони, предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земи и обезлюдяването на планинските райони, подпомагане поддържането на ландшафта и съществуващото биоразнообразие в тези райони, е изпълнена.

Получената оценка на бенефициентите по време на теренните проучвания, за ползите от мярката по отношение на екологичните цели е много положителна, като те считат, че подкрепата е допринесла предимно към опазването на биоразнообразието, устойчивото управление на земите, подобряване на околната среда и поддръжка на ВПС на обработваемата земя.

**Таблица 50. Виждания на бенефициентите по мярка 211 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 211 към:** | **Изключително много и много** |
| Предотвратяване на изоставянето на земя | 56% |
| Предотвратяване на обезлюдяването на планинските райони | 33% |
| Поддържане на ландшафта | 56% |
| Опазване на биоразнообразието | 86% |
| Устойчиво управление на земите и на други природни ресурси | 86% |
| Опазване на водите | 33% |
| Опазване на почвите | 56% |
| Подобряване на околната среда | 86% |
| Поддръжка на ВПС на обработваемата земя | 86% |

Източник: Теренни проучвания сред 9 бенефициенти по мярка 211

Освен това, задължителното условие земеделските стопани да поддържат ползваните площи в добро земеделско и екологично състояние оказва благоприятен ефект върху запазване качеството на почвите и има положително въздействие върху предпазването й от ерозия, като част от общите цели на пакета от мерки от ос 2.

На база степента на постигане на индикаторите за количествено изпълнение може да се направи извод, че изпълнението на М211 в значителна степен допринася за поддържане на земеделието върху земите, поддържането на жизнеспособни селски общности, поддържане и насърчаване на устойчиви земеделски системи, поддържане на земите и подобряване на околната среда в необлагодетелстваните планински райони.

Наблюдават се два индикатора за резултат:

* + Противодействие на обезлюдяването и изоставянето на земи (цел – 15%)
  + Подобряване качеството на почвата (цел – 5%).

Тъй като няма конкретни количествени показатели за мониторинг и измерване на напредъка на индикаторите на практика не може да се даде оценка в каква степен са постигнати поставените цели за Противодействие на обезлюдяването и изоставянето на земи (цел – 15%) и за Подобряване качеството на почвата (цел – 5%).

Отчетено е, че мярката допринася в еднаква степен (по 82 000 ha) към индикаторите относно опазване на биоразнообразието и ВПС на земите, качеството на почвите и водата и изменението на климата. От теренните проучвания е видно, че според бенефициентите мярката има по-малък ефект върху опазване на водите.

В същото време за предотвратяване на маргинализацията не са отчетени площи, а това е една от основните цели на мярката. Повече от половината бенефициенти, които бяха интервюирани по време на теренните проучвания, считат, че мярката има принос в това отношение.

*212. Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони*

Мярка 212 предвижда плащания за земеделски стопани, работещи в райони с ограничения, различни от планинските райони. Мярката има за цел да компенсира стопаните за по-ниско почвено плодородие, чиито площи се използват предимно за екстензивно животновъдство, както и да насърчи рационалното използване на земята и други природни ресурси. Опазването на биологичното разнообразие, предотвратяване на изоставянето на земята, запазване привлекателността на селските райони и предотвратяване на обезлюдяването на тези райони са също сред основните цели на мярката.

Анализът на прилагането на мярката показва, че тя допринася в значителна степен за постигане на целите, заложени с индикаторите за резултат, като през 2014 г. подпомага 231% от предвидените по мярката стопанства. Поставената цел за подпомогната площ на база платени заявления през 2015 г. (за кампания 2014 г.) е изпълнена над заложената цел със 117%.

**Таблица 51. Постигане на целите по мярка 212 въз основа на платените заявления към 31.12.2015г.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **брой заявители, получили субсидии** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** | **подпомогната площ /ha/** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** |
| 23 136 | 10 000 | 231% | 257 079 | 220 000 | 117% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. Отчетът е направен по установена площ.

Интересът от страна на фермерите към мярката непрекъснато се увеличава и кореспондира с постигането на целта на мярката по отношение на подпомогнатите стопанства и на площи. Подпомагат се повече на брой фермери с по-малки площи (най-много са стопанствата с управлявана земя до 50 ha).

На база степента на постигане на индикаторите за количествено изпълнение може да се направи извод, че изпълнението на М212 в значителна степен допринася за създаване на благоприятни условия, за да бъде избегнато изоставянето на земеделските земи и обезлюдяването на тези райони. Посредством това тя съдейства и за рационално използване, съхранение на биологичното разнообразие и устойчивото развитие на поземлените и другите природни ресурси в другите необлагодетелствани райони, да поддържа земеделските дейности и да предпази земите от изоставяне и почвена ерозия и да подпомогне поддържане на привлекателността на ландшафта.

По мярката се отчитат два индикатора за резултат:

* + Противодействие на обезлюдяването и изоставянето на земи (цел – 15%)
  + Подобряване качеството на почвата (цел – 5%).

Тъй като няма конкретни количествени показатели за мониторинг и измерване на напредъка на индикаторите на практика не може да се даде оценка в каква степен са постигнати поставените цели за Противодействие на обезлюдяването и изоставянето на земи (цел – 15%) и за Подобряване качеството на почвата (цел – 5%).

В тригодишния доклад за въздействие на програмата върху околната среда е записано, че: „*целевите резултати от мярка 212 са свързани с избягването на маргинализацията и изоставянето на земята, както и с приноса към качеството на почвата, като целите са определени като процент, но не е ясно от какъв набор - дали използваните земеделски площи в планинските райони или в страната като цяло или нещо друго. Следователно, точна оценка не е възможна*.“

В годишния доклад на програмата за 2015 е отчетено, че мярката подпомага в еднаква степен само първите 4 индикатора (по 64 270 ha за всеки от тях), така че за подобряване качеството на почвата подпомаганата площ възлиза на около 64 270 ha. В същото време за предотвратяване на маргинализацията отново не са отчетени площи, въпреки че това е една от основните цели на мярката.

Получената оценка на бенефициентите по време на теренните проучвания, за ползите от мярката по отношение на екологичните цели е много положителна, като те считат, че подкрепата е допринесла предимно към предотвратяване на изоставянето на земя и подобряване на околната среда.

**Таблица 52. Виждания на бенефициентите по мярка 212 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 212 към:** | **Изключително много и много** |
| Предотвратяване на изоставянето на земя | 100% |
| Предотвратяване на обезлюдяването на необлагодетелстваните райони | 50% |
| Поддържане на ландшафта | 63% |
| Опазване на биоразнообразието | 38% |
| Устойчиво управление на земите и на други природни ресурси | 50% |
| Опазване на водите | 50% |
| Опазване на почвите | 63% |
| Подобряване на околната среда | 88% |
| Поддръжка на ВПС на обработваемата земя | 13% |

Източник: Теренни проучвания сред 8 бенефициента по мярка 212

*213. Плащания по Натура 2000*

Мярката има за цел да компенсира земеделските производители във връзка с прилагането на Директива 92/43/ЕИО и Директива 79/409/ЕИО, както и на задължителните режими и ограничения за селскостопански дейности, установени с наредбите за определяне на защитените зони в обхвата на мрежата Натура 2000, за да се осигури опазването, поддържането и/или възстановяването на благоприятното състояние на природни местообитания и местообитания на видовете, предмет на опазване в защитените зони. Мярката обхваща всички използвани земеделски площи в обхвата на обектите на мрежата Натура 2000, за които съществуват наредби за определяне с включени специфични ограничения и задължения за селскостопанска дейност.

Анализът на прилагането на мярката въз основа на оторизирани заявления за кампания 2014 г. показва, че към 31.12.2015 г. са одобрени и подпомогнати 10 217 броя и за индикатор брой подпомогнати стопанства изпълнението е 183%. Поставената цел за подпомогната площ на база платени заявления през 2015 г. (за кампания 2014 г.) е изпълнена също във висока степен – 117 % от заложената цел, запазвайки възходящата тенденция от 2013 г.

**Таблица 53. Постигане на целите по мярка 213 въз основа на оторизирани заявления до 31.12.2015 г.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **брой подпомогнати стопанства** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** | **подпомогната площ /ha/** | **цел в ПРСР** | **напредък в изпълнението на целите в %** |
| 10 217 | 5 600 | 183% | 333 884 | 179 000 | 187% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. Отчетът е направен по установена площ.

Въпреки по-късното стартиране на мярка 213 се отчита непрекъснато увеличаване на броя на земеделските стопани, които участват по мярката, спазвайки забраните и ограниченията за съответната защитена зона от Натура 2000, като броят на подадените заявления нараства от 2 427 на 10 217 броя, докато индикаторите, заложени в ПРСР 2007-2013, предвиждат участие на 5 600 земеделски стопани.

По отношение опазване на биоразнообразието е важно да се отбележи, че увеличеният обхват на новите зони (от 102 през 2011 г. до 114 през 2013 г. и до 118 през 2014 г.) оказва положително въздействие по отношение съхранението на екосистемите и предотвратяване загубата на биоразнообразие. Създават се благоприятни условия за видовете и техните местообитания, съобразно режимите, разписани в заповедите за обявяването на защитените зони. Тенденцията на повишаване на интереса към мярката се запазва и в ПРСР 2014-2020 г.

Наблюдават се три индикатора за резултат

* Биоразнообразие с целева стойност 179 000 ha
* Качество на водата с целева стойност 5 600 ha
* Качеството на почвите целева стойност 11 200 ha

При изчисленията за приноса на мярката към постигане на целевите стойности е записано, че тя подпомага в еднаква степен само първите 4 индикатора – така че за всеки от тях подпомаганата площ възлиза на около 83 471 ha. Това означава, че за Биоразнообразието не е изпълнена целевата стойност, докато за Качество на водата и Качеството на почвите целевите стойности са преизпълнени. Четвъртият индикатор, за който е отчетено, че допринася мярката, е изменението на климата.

Теренните проучвания показват, че бенефициентите по мярката не считат, че подкрепата е допринесла съществено за опазване на биоразнообразието, водите и почвите, както и за смекчаване на климатичните промени. Принос е отчетен предимно към прилагане на природосъобразни земеделски практики, подобряване на околната среда и поддържане на ВПС на обработваемата земя и горското странство. Вижданията на бенефициентите за приноса на мярката към екологичните цели като цяло е по-негативен от останалите мерки по ос 2, което може да се обясни с това, че мярката компенсира за наложени ограничения както и късния й старт. Посетени са само 4 бенефициента по мярката и поради това надеждността на резултатите също може да бъде поставена под съмнение.

**Таблица 54. Виждания на бенефициентите по мярка 213 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 213 към:** | **Изключително много и много** |
| Природосъобразни земеделски практики | 50% |
| Поддържане на местообитания и биоразнообразие | 25% |
| Поддържане на ландшафта | 25% |
| Качество на водите | 25% |
| Качество на почвите | 25% |
| Смекчаване на климатичните промени | 25% |
| Подобряване на околната среда | 50% |
| Поддръжка на ВПС на обработваемата земя и горското стопанство | 50% |

Източник: Теренни проучвания сред 4 бенефициента по мярка 213

*214. Агроекологични плащания*

Чрез мярка 214 „Агроекологични плащания" се прилага Националната агроекологична програма, целяща устойчивото използване на земеделските земи. Тя има за цел да насърчи въвеждането и използването на екологични земеделски производствени методи и предоставя агроекологични плащания за земеделски стопани, които доброволно управляват земите си по начин, който е от полза за околната среда и общественото благо за цялото общество.

Основната цел на агроекологичната мярка е да се подкрепят екологосъобразни земеделски практики. Мярката предоставя плащания на земеделските производители, които желаят да сключат договор за срок от 5 години за запазване, възстановяване и/или поддържане на природните ресурси (предимно почвата и водата), традиционните ландшафти, биоразнообразието и местообитанията и/или застрашените местни породи селскостопански животни. Освен това мярката има за цел да повиши екологичната осведоменост и познания на земеделските стопани и да насърчи използването на екологичното планиране в практиките за управление на земеделските стопанства. Мярката е фокусирана върху прилагане на различни практики, съобразени с нуждите от подкрепа за прилагане методите на биологично производство, поддържане на земи с висока природна стойност, запазване на традиционни практики в животновъдството и контрол на почвената ерозия и има следните подмерки (направления):

1. Биологично земеделие (БЗ), което включва Биологично растениевъдство и Биологично пчеларство

2. Управление на земеделски земи с висока природна стойност (ВПС), включващо: ВПС – 1, ВПС – 2 и Поддържане на местообитанията ВПС – 4.

3. Поддържане на характеристики на ландшафта Традиционно отглеждане на овощни градини

4. Опазване на почвите и водите, включващо Въвеждане на сеитбообращение и Контрол на почвената ерозия

5. Традиционно животновъдство, което включва Опазване на застрашени от изчезване местни породи и Пасторализъм.

Броят на одобрените кандидати за подпомагане по мярката и броят договори представлява само съответно 10% и 12% от поставената в ПРСР цел[[27]](#footnote-27). Индикаторът за подпомогната площ е преизпълнен с 5%, като основната причина се дължи на увеличаване на използваните земеделски площи на стопанствата.

През 2015 г. се наблюдава отново спад в изпълнението по отношение на генетичните ресурси, достигащ 61% от поставената цел, както и през 2014 г., когато изпълнението на целта достига 84%. Изпълнението на индикатора през 2013 г. е 94% от поставената цел спрямо 60% за 2012 г. и 26% за 2011 г.

**Таблица 55. Постигане на целите по мярка 214 въз основа на одобрени заявления (без повторение) до 31.12.2015г.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **индикатор** | **цел в ПРСР** | **стойност** | **%** |
| брой заявители, получили субсидии | 33 990 | 3 377 | 10% |
| подпомогната площ /ха/ | 700 000 | 732 748 | 105% |
| брой договори | 42 480 | 4 880 | 12% |
| брой заявления, свързани с генетичните ресурси | 1 000 | 609 | 61% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г.

Мярката стартира през 2008 г. с кампанията за директни плащания, която започва от 1 март до 15 май 2008 г. в съответствие с изписани правила и разпоредби. Още от началото възникват проблеми, тъй като Наредбата за прилагане на агроекологичната мярка № 12 / 3.04.2008 г. е официално публикувана едва на 22 април 2008 г., като заявителят има по-малко от месец за подаване на документите си. Наредбата е изменена още на 8 август 2008 г., а след това е отменена с Наредба № 11 / 6.04.2009 г., която е първоначално е изменена на 9.03.2010 г., след което е изменяна многократно. В началния период на прилагане на мярката са констатирани някои трудности, които са систематизирани в тригодишния доклад по следния начин:

Като цяло, съществуват следните основни проблеми с прилагането на мярка 214 (общи за всички схеми за агроекологични плащания):

1. Малък брой кандидати.

2. Твърде бавна обработка на заявленията

3. Висок дял от отхвърлените заявления.

4. Изключително висок размер на санкциите, доколкото има огромен брой одобрени заявления с разрешена субсидия от 0 лв.

5. Не съществува реален договор за ангажимента при агроекологичните плащания.

6. Недостатъчност на сравнима и по този начин достоверна информация за действителните области и бенефициенти на агроекологичните плащания (нови, продължаващи от предишни години, променени) през различните години.

За решаването на проблемите по прилагане на мярка 214 (голям дял неодобрени заявления и с платена сума 0 лв. през 2011 г. и 2012 г.), се провеждат информационни кампании през 2011 г., 2012 г. и 2013 г., както и се внасят изменения в нормативната уредба. Броят на подадените заявления расте от 1 463 през 2008 г. до 4 242 през 2015 г., като общо (без повторение) са 6 616, от които малко над половината (3 377) са с одобрено финансиране. Броят на кандидатите, които са одобрени за участие по мярката през първата година на нейното прилагане, е 1 058, като през 2013 г. техният брой достига до 4 955. Съгласно възможностите, предвидени в европейското законодателство, след 2013 г. не са поемани нови ангажименти по мярката.

Прилагането на мярка 214 се подобрява с плавен ръст, който през 2008 и 2009 година е почти на едно ниво, увеличава се малко през 2010, ускорява се през 2011 и 2012 г., значително нараства през 2013 г., а от 2014г. темпът вече се забавя, но е значително над нивата преди 2013 г.

По мярка 214 през 2012 г. са платени почти 29.99 млн. евро, през 2013 г. достигат до 139.90 млн. евро (което е увеличение над 4 пъти), през 2014 г. платените средства достигат своя пик от 144.30 млн. евро (ръст с 3% спрямо 2013 г.). През 2013 г. е достигнато увеличение с почти 5 пъти в размера на подпомаганата площ спрямо 2012 г. (113 хил. ха за 2012 г.), а подпомогнатите стопанства са 1 208, което е 12 пъти повече от 2012 г., когато са били 100 броя.

Данните от 2013, 2014 и 2015 г. показват значителен напредък по прилагане на мярката, а индикаторът за подпомогната площ е преизпълнен и за 2015 г. подпомаганата площ представлява 88.5% от общата подпомагана площ по всички направления (подмерки) по мярка 214, която е 732 748 ha.

На първо място от оторизираните публични средства през 2015 г. е направление „*Въвеждане на сеитбообращение*“ – 403,7 млн. евро, представляващо 87,23% от средствата по мярка 214.

Качественият анализ на одобрените заявления за 2015 г. показва, че броят на одобрените кандидати за подпомагане по мярката и броят договори представлява само съответно 10% и 12% от поставената в ПРСР цел. Подобно е ситуацията и за предишните години, така че индикаторът за подпомогнати стопани не е изпълнен – финансирани са малко на брой кандидати с големи площи земи.

От гледна точка брой земеделски стопани, участващи по мярката, най-висок е процентът на земеделските стопани – растениевъди, които прилагат биологични методи на производство (почти 40%), следвани от кандидати, изпълняващи дейности за опазване на почвите и водите (24 %). На следващо място са стопаните, които извършват дейности, насочени към опазване и поддържане на земите с висока природна стойност и фермерите, които отглеждат застрашени от изчезване местни породи. От гледна точка на площите с ангажименти по мярката, най-голям е размерът им по направлението „Въвеждане на сеитбообращение за опазване на почвите и водите“, следвано от направление "Възстановяване и поддържане на затревени площи с висока природна стойност" и „Биологично земеделие“.

Чрез индикаторите за резултат се наблюдава:

* Опазване на био-разнообразието – целева стойност 99 000 ha
* Подобряване на качеството на водите – целева стойност 1 000 ha
* Подобряване на качеството на почвите – целева стойност 700 000 ha, от които върху 63 000 ha ще се прилага методът на биологичното земеделие,

По-долу е описан приносът на мярката за подобряването на всеки един индикаторите съгласно обобщената мониторингова таблица, приложение към Годишния доклад за изпълнението на Програмата за развитие на селските райони (2007-2013 г.) в Република България за периода от 1 януари до 31 декември 2015г.:

При индикатора за „*Опазване на био-разнообразието*“ са отчетени 13 014 ha, показващи изпълнение от 13%.

Съхраняването на био-разнообразието се постига чрез насърчаване на опазването на обработваеми земи с висока природна стойност (полу-естествени местообитания), които са застрашени в случай на промяна на начина на земеползване, интензификация на производството и/или изоставянето им, включително и чрез подкрепа за традиционните животновъдни практики в определени територии. Почти всички подмерки допринасят за опазване на био-разнообразието: Биологично растениевъдство, ВПС Поддържане на местообитанията, Поддържане на характеристики на ландшафта, Контрол на почвената ерозия. Като се вземе предвид, че и Въвеждането на сеитбообращение също подпомага за опазване на био-разнообразието, то може да се приеме, че са изпълнени целевите стойности за опазване на био-разнообразието.

При индикатора „*Подобряване на качеството на водите*“ са отчетени 705 ha, което прави изпълнение от 7%.

При опазване на био-разнообразието се подобрява и качеството на водите, така че всички подмерки, които допринасят за опазване на био-разнообразието се очаква да допринасят и за Подобряване на качеството на водите. Може да се приеме, че са изпълнени и целевите стойности за Подобряване на качеството на водите.

Индикаторът за резултат „*Подобряване на качеството* *на почвите*“ получава най-висока оценка, където целева стойност е 700 000 ha, а постигнатата стойност на изпълнение е от 732 748 ha, така че индикаторът за подпомогната площ е преизпълнен с 5%, като основната причина се дължи на увеличаване използваните земеделски площи на стопанствата.

*Биологичното земеделие* в рамките на мярката се подпомага в две направления – биологично растениевъдство и биологично пчеларство. За него целта е 63 000 ha, а отчетените площите за биологично растениевъдство са в размер на 29 849 ha (брой договори 1 926), така че този индикатор е изпълнен 47%. За биологично пчеларство – има изпълнени 307 договора с 50 909 броя кошери. При биологично земеделие се наблюдава висок годишен ръст на усвояването както при земеделските стопани, така и при обхванатите площи, което показва, че интересът към него се засилва. Броят на заявленията се увеличава от около 200 през 2008 г. до 2 428 през 2013 г. и слабо намалява до 2015 г., когато са 1 926. Повишението при декларираните площи е от 6 400 ха (през 2008 г.) до 39 500 ха (2013 г.) и 29 849 през 2015 година.

Получената оценка на бенефициентите по време на теренните проучвания за ползите от мярката по отношение на екологичните цели е много положителна, като те считат, че подкрепата е допринесла предимно към прилагане на природосъобразни земеделски практики, поддържане на местообитанията и биоразнообразието, както и за подобряване на околната среда, поддържане на ландшафта и на ВПС на обработваемата земя и горското странство. Бенефициентите считат, че има малки ефекти върху качеството на водите, почвите и климатичните промени.

**Таблица 56. Виждания на бенефициентите по мярка 214 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 214 към:** | **Изключително много и много** |
| Природосъобразни земеделски практики | 88% |
| Поддържане на местообитания и биоразнообразие | 88% |
| Поддържане на ландшафта | 63% |
| Качество на водите | 13% |
| Качество на почвите | 25% |
| Смекчаване на климатичните промени | 13% |
| Подобряване на околната среда | 75% |
| Поддръжка на ВПС на обработваемата земя и горското стопанство | 63% |

Източник: Теренни проучвания сред 8 бенефициента по мярка 214

Съгласно **тригодишния доклад** за оценка на въздействието на ПРСР 2007-2013 върху околната среда се предполагат положителни ефекти в подпомогнатите стопанства. Но поради значителните забавяния в плащанията всяка година, значителните забавяния в обработката на заявленията, както и практиката на санкциониране на земеделските стопани за условия, които са променени след периода на кандидатстване, подкрепата на мярката не допринася много за устойчивостта на българското земеделие. Тя все още създава повече очаквания и понякога разочарования, отколкото положителни практически резултати.

В следващия тригодишен период са предприети мерки за преодоляване на проблемите по мярката, като например ускоряването на обработката и на плащанията на голяма част от средствата за дадена кампания преди 31 декември на текущата година (постигнато от кампания 2011 г.), които дават резултати и се оценяват високо от бенефициентите по мярка 214, защото това им дава възможност да се подготвят за следващата стопанска година.

*223. Първоначално залесяване на неземеделски земи*

Чрез мярка 223 се цели увеличаване на лесистостта, основано на местни дървесни видове, намаляване на ерозията, подобряване и водният баланс в околните територии. Включени са не-земеделски земи на цялата територия на страната, попадащи в райони, в общини с лесистост по-малка от 60% и в райони с висок и среден риск от ерозия на почвата, според националната класификация, направена от Изпълнителната агенция по почвени ресурси.

Мярката предоставя подкрепа на собствениците на неземеделски земи – изоставените земеделски земи и голини от горския фонд, за да ги превърнат в гори. Очаква се това да има предимно благоприятни екологични ефекти върху деградацията на почвата, причинени от вятърна и водна ерозия, но също така да допринесе за смекчаване на изменението на климата и да подкрепи природното биологично разнообразие.

Анализът на напредъка по постигане на целите показва, че заложената цел за подпомогнати бенефициенти за залесяване се постига в незначителна степен – 3.8% на база одобрени заявления и 3.5% на база проекти с плащане, като се отбелязва лек спад спрямо 2014 г. по първия индикатор (стойност за 2014 г. 4.3%) и слабо нарастване при втория (стойност за 2014 г. 3%). По отношение на индикатора за залесени площи се запазва тенденцията преди 2015 г. и заложената цел от 10 000 ха се постига в по-голяма степен (28.8%) на база одобрени, отколкото на база проекти с плащане (26.2%). Въпреки малкия брой проекти, изпълнението на целите за залесени площи се изпълнява в по-голяма степен.

**Таблица 57. Постигане целите на мярка 223 за изходни индикатори на база одобрени заявления и платени заявки към 31.12.2015г.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **индикатор** | **цел** | **брой одобрени** | **изпълнение %** | **брой с плащане** | **изпълнение %** |
| брой на бенефициентите, получаващи помощ за залесяване | 2000 | 76 | 3.8% | 69 | 3.5% |
| размер на залесената площ – ha | 10000 | 2 883 | 28.83% | 2 624 | 26.24% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г.

Много е слаба активността на частните собственици на гори, които са със 7% (5 броя) от всички активни договори за 2015 г., а останалите са предимно общини и държавни горски и ловни стопанства – 93% от одобрените проекти.

От анализа на постигане на целите е видно, че с извършеното залесяване се постигат в най-голяма степен заложените цели за съхраняване качество на почвата – 49%, като след това е подкрепата на биоразнообразието и горско стопанство с висока природна стойност с 8%, качеството на водата е със 7%, на смекчаване на промените в климата е с 3% и най-слабо е изпълнението на предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земята с 2%.

**Таблица 58. Показатели за резултат на мярка 223 и изпълнението им**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **индикатор** | **цел**  **ха** | **одобрени** | | **платени** | |
| **ха** | **%** | **ха** | **%** |
| Площ с успешно управление на земята допринасяща за: |  |  |  |  |  |
| (а) Биоразнообразието и горско стопанство с висока природна стойност | 6000 | 532 | 9% | 482 | 8% |
| (б) Качество на водата | 3000 | 260 | 9% | 217 | 7% |
| (в) Смекчаване на промените в климата | 8000 | 293 | 4% | 250 | 3% |
| (г) Съхраняване качество на почвата | 3000 | 1 528 | 51% | 1 456 | 49% |
| (д) Предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земята | 10000 | 269 | 3% | 219 | 2% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г.

Както е посочено в годишния доклад за изпълнението на ПРСР (2007-2013 г.) за периода от 1 януари до 31 декември 2015 г., „*при поставянето на тези индикатори е взето предвид, че едно и също залесяване може да се отнася към няколко от тях и ако съберем площта на резултантните индикатори се получава сума точно три пъти по-голяма от площта на изходните индикатори*“. Явно, при заложен резултантен индикатор за предотвратяване на маргинализацията и изоставянето на земята в размер на 10 000 ha е взето предвид, че всяко едно залесяване има принос към този индикатор. В такъв случай, изпълнението на този индикатор е едно и също с изпълнението на изходните индикатори – 26.24%. Предвид че всички останали резултантни индикатори са част от изходните индикатори, а именно 10 000 ha, може да бъде допуснато, че изпълнението им е същото, т.е – 26.24%. Преобладават площите, залесени с широколистни дървесни видове – 82% от одобрените, следват смесените площи – 14.3%, бързо растящи видове – 3% и иглолистни малко под един процент.“

При отчета за приноса на мярката за подобряването на всеки един от 5-те индикатора в обобщената мониторингова таблица за продукт изпълнението на целите за отделните индикатори е различно от това, представено в Годишния доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. в за периода от 1 януари до 31 декември 2015 г. и показано в таблицата по-горе, но сумарните площи, на които е извършено залесяване са еднакви и са 2 624 ha.

Мярката не постига изпълнение на целите на нито един от индикаторите и създаването на горски площи за поддържане на природните ресурси е много слабо. По мярката е имало изключително слаба активност от страна на частните стопани, a също така и за останалите, тъй като общините имат малко свободна земя за залесяване, а и кандидатстват само след като не са отпаднали и не са одобрени по други мерки. Поради това бюджетът на мярката е намаляван многократно, с повече от четири пъти, но индикаторите не са променяни.

В същото време оценката на бенефициентите за ползите от мярката по отношение на екологичните цели е много положителна, както е видно от таблицата по-долу.

**Таблица 59. Виждания на бенефициентите по мярка 223 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 223 към:** | **Изключително много и много** |
| Създаване на горски площи | 100% |
| Поддържане на екологичните функции на горите | 80% |
| Предотвратяване на природни бедствия и пожари | 60% |
| Поддържане на ландшафта | 100% |
| Смекчаване на климатичните промени | 80% |
| Подобряване на околната среда | 80% |
| Поддръжка на ВПС на горското стопанство | 100% |

Източник: Теренни проучвания сред 5 бенефициента по мярка 223

*226. Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности*

С Мярка 226 се цели възстановяване на горите, повредени от горски пожари и други природни бедствия и предприемане на превантивни дейности за борба с горските пожари на цялата територия на страната. Така собствениците на гори могат да управляват устойчиво своите горски стопанства, като имат принос за поддържането на ландшафта и съществуващото биоразнообразие.

Анализът на постигане на целите показва, че изпълнението на поставената цел на индикатора „*брой подпомогнати дейности*“ е 13.7% на база на проекти с плащане, а на индикатора за залесени площи изпълнението е 196% на база проекти с плащане, като поставената цел е от 170 000 ha.

**Таблица 60. Постигане целите за възстановителни дейности по мярка 226 на база одобрени заявления и проекти с плащане към 31.12. 2015 г.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **цел** | **дейности по проекти с плащане** | |
| **стойност** | **%** |
| брой подпомогнати дейности\* | 2 000 | 274 | 13,7% |
| подпомогната площ увредени гори – ха | 170 000 | 333 194 | 196% |

\* в рамките на един проект може да има повече от една дейност

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г.

Анализът на индикаторите за резултат за площ с успешно управление на земята на база проекти с окончателно плащане показва високо изпълнение за всички индикатори – 196%. Това надвишаване на изпълнението показва интереса на стопаните и необходимостта от мярката.

**Таблица 61. Постигане на индикаторите за резултат по мярка 226**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **цел** | **изпълнение** | |
| **ха** | **Стойност ха** | **%** |
| Площ с успешно управление на земята допринасяща за: | | | |
| (а) Биоразнообразието и горско стопанство с висока природна стойност | 170 000 ха | 333 194 | 196% |
| (б) Качество на водата | 170 000 ха | 333 194 | 196% |
| (в) Смекчаване на промените в климата | 170 000 ха | 333 194 | 196% |
| (г) Качество на почвата | 170 000 ха | 333 194 | 196% |
| (д) Избягване на маргинализацията и изоставяне на земята | 170 000 ха | 333 194 | 196% |

Източник: Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г.

Както и при предходната мярка, повечето от посетените бенефициенти по мярката считат, че ефектите от подкрепата за постигане на заложените екологични цели са много положителни. Най-високо оценени са ефектите върху повишаване на устойчивото управление на горите и подобряване на околната среда, както и поддържането на горите.

**Таблица 62. Виждания на бенефициентите по мярка 226 за принос на мярката към нейните цели**

|  |  |
| --- | --- |
| **Принос на мярка 226 към:** | **Изключително много и много** |
| Възстановяването на горския потенциал в увредените гори | 57% |
| Повишаването на устойчивото управление на горите | 100% |
| Поддържането на горите | 86% |
| Смекчаване на климатичните промени | 57% |
| Подобряване на околната среда | 100% |
| Поддръжка на ВПС на горското стопанство | 71% |

Източник: Теренни проучвания сред 7 бенефициента по мярка 226

1. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)? (например увеличаване на конкурентоспособността на земеделските стопанства или туристическия на потенциал).

Подмярка „*Развитие на биологичното земеделие*“ към Мярка 214 предлага на стопаните, насочили се към този тип земеделие, освен икономически изгоден модел на управление на стопанството, така и една цялостна екологосъобразна практика на селскостопанското производство.

Подмярка „*Поддържане на характеристики на ландшафта*“ към Мярка 214 спомага за поддържане и възстановяване на традиционните характеристики на ландшафта, притежаващи природна и културна стойност и допринася за повишаване привлекателността на селските райони за населението.

При превръщането на неземеделска земя в гори по Мярка 223 местното население ще има много допълнителни придобивки и възможности, включващи и възможности за развитие на специфични видове туризъм в селските райони.

Върху двете подцели на общата цел по ос 3 „Подобряване на качеството на живот и разнообразяване на възможностите за заетост в селските райони“ ограничено косвено положително въздействие оказват мерките в горското стопанство – мярка 223 и мярка 226, които водят до подобряване качеството на почвите и водите и насърчаване на туристическите дейности.

**Въздействия на съответните схеми:**

Марка *211. Плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони* и мярка *212. Плащания на земеделски стопани в райони с ограничения, различни от планинските райони*

Предвид, че задължително условие е земеделските стопани да поддържат ползваните площи в добро земеделско и екологично състояние, то се очаква мерките да оказва благоприятен ефект върху запазване качеството и поддържането на почвите и да имат положително въздействие върху предпазването на почвата от ерозия, като част от общите цели на пакета от мерки от ос 2. При поддържането на добро земеделско и екологично състояние се очаква и съществуващото био-разнообразие да бъде съхранено.

*213. Плащания по Натура 2000*

Съгласно данни от ДФЗ подпомогнатите Постоянно затревени площи (ПЗП) по мярка 213 през 2014 г възлизат на 92 165 ha, като в Приложение 2 към мярка 231, таблица 2 е записано, че използването на пестициди и минерални торове е забранено в пасищата и ливадите. Въз основа на гореописаното се очаква тези забрани да са изпълнени, така че във всичките 92 165 ha има подобряване на качеството на водите поради ограничение в прилагането на пестициди и минерални торове.

*214. Агроекологични плащания*

*Подмярка 1. Биологично земеделие* – Поради забраната за използване на минерални торове и синтезирани продукти за растителна защита, биологичното земеделие оказва благоприятно въздействие върху опазването на био-разнообразието, съдейства за опазване качеството на водите и на почвите, допринася за постигане на равновесие в системата почва – растения – животни.

*Подмярка 2. Управление на земеделски земи с висока природна стойност (ВПС):*

*ВПС 1 и ВПС 2* – Поради забраната за използване на минерални торове и продукти за растителна защита съдейства за запазване и поддържане на затревени площи с ВПС и свързаните с тях видове, опазване на биологичното разнообразие и осигуряване на защита, поддържане и възстановяване на благоприятния статус на местообитанията на защитени видове в обработваеми земи, разположени в орнитологични важни места и на популациите на птиците. Предполага се, че консервационния статус на над 200 хил. ха от местообитания в затревени площи с ВПС е подобрен.

*ВПС 4 Поддържане на местообитанията на защитени видове в обработваеми земи в орнитологично важни места (ОВМ)*

Съдейства за опазване на биологичното разнообразие и осигуряване на защита, поддържане и възстановяване на благоприятния статус на местообитанията и на популациите на птиците в Специалните защитени зони (СЗЗ) и ОВМ по време на размножителния им период, зимуването или миграцията им. Поддържане на екологичните условия за царския орел, ливадния блатар, големия сокол, червенокракия сокол, червеногърбата сврачка, както и за престоя и зимуване на червеногушата и белочелата гъска, защита на местообитанията и биологичното разнообразие. Поради забраната за използване на пестициди и минерални торове съдейства за поддържане на земеделските и горските земи с ВПС и за подобряване на качеството на водите.

*Подмярка 3: Поддържане на характеристиките на ландшафта*

Въздействието се изразява в поддържане на традиционния ландшафт, предотвратяване на интензивното управление на овощните градини и замяната на традиционни овощни сортове с нови високодобивни сортове. Забраната за прилагане на минерални торове или хербициди в затревените прилежащи площи (в междуредията) на традиционната овощна градина оказва положително въздействие за поддържането на земеделските и горските земи с ВПС.

*Подмярка 4: Опазване на почвите и водите (ПВ)* Въвеждане на сеитбообръщение за спомага за намаляване на ерозията на почвата и почвеното замърсяване и за опазване качеството на водите.

*Подмярка 5: Традиционно животновъдство*

Опазване на застрашените местни породи и по-пълноценно използване на високопланинските пасища, водещо до поддържане на високопланинските съобщества с висока природна стойност и традиционните открити планински ландшафти.

Мярка *223. Първоначално залесяване на неземеделски земи* и мярка *226. Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности*

Приносът към смекчаване на климатичните промени е анализиран съвместно за двете мерки М223 „Първо залесяване на неземеделски земи“ и М226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“.

Програмирано е сумарният ефект от интервенциите по мерките да доведе до намаляване с общо на 252 ktons парникови газове в СО2-еквивалент (72 ktons СО2 по М223 и 180 ktons СО2 по М226).

Данните от годишния доклад за изпълнение на ПРСР от 2015 г., както и конкретните мониторингови таблици за продукт, показват, че за периода до 31.12.2015 г. са осъществени и разплатени съответно договори с 69 бенефициента по М223 и 128 договора с общо 274 дейности по М226. Разплатените бюджети възлизат съответно на 6 090 000 милиона евро за М223 и 15 300 000 милиона евро за М226.

По мярка М223 са осъществени залесявания върху 2 624 ha, като новосъздадените гори са били предимно широколистни (2 130 ha; 81% от всички площи). По М226 са възстановени от пожари (презалесени) горски площи в размер на 2 540 ha, като липсва информация относно дървесните видове, с които се извършва презалесяването.

За определяне приноса на подкрепените залесителни дейности към поглъщането на парникови газове е използвана вариация на методиката на „Trees for the Future“ (<https://www.broward.org/NaturalResources/ClimateChange/Documents/Calculating%20CO2%20Sequestration%20by%20Trees.pdf>). За да се достигне до крайната сума на секвестиран въглероден двуокис са направени следните допускания:

* Първо, приема се, че залесяването на общо 4 670 ha е извършено предимно със широколистни видове (70% от площта) и в по-малка степен - със иглолистни видове (30%).
* Второ, приема се, че същинското залесяване е осъществено в периода 2013-2015 г., което означава среден престой на насажденията (Климатичните ползи от залесяването започват след залесяването, финансирано от ПРСР, независимо от възрастта на самия залесителен материал) от 1-2 години към края на 2015г. Приема се, че 50% от насажденията са едногодишни, а другата половина са двугодишни – тоест залесителният материал е имал време да расте 2 години.
* Трето, приемаме, че при залесяването се следват норми от 2 500 фиданки/ha при иглолистните гори и 4 000 дръвчета за широколистните (според Forestry Focus (http://www.forestryfocus.ie/growing-forests-3/establishing-forests/planting/) при залесяване с дъб и бук гъстотата на фиданките достига до 6 600 фиданки/ha).
* Четвърто, абсолютно сухото вещество в залесителния материал на широколистните насаждения е нараснало със 150 гр./година, а при иглолистните – със 100 гр./година.

Въз основа на горните допускания са направени изчисленията и следвайки методиката на „Trees for the Future“ може да се определи обемът на погълнатия СО2 по мярка 223 и мярка 226 по следния начин:

* теглото на погълнатия въглерод С = 50% от сухото вещество, тоест 1 891 tons
* теглото на погълнатия СО2 е 3.6663\* теглото на погълнатия въглерод, тоест – равнява се на 6 834 tons погълнат СО2, или 6,8 ktons СО2.

Така изчисленият принос на подкрепените залесителни дейности по мярка 223 към поглъщането на парникови газове се равнява на 3 690 tons погълнат СО2, или 3,69 ktons СО2. Видно е, че мярката не допринася в достатъчна степен, тъй като целта не е постигната.

Приносът на подкрепените залесителни дейности по мярка 226 към поглъщането на парникови газове се равнява на 3144 tons погълнат СО2, или 3,14 ktons СО2.

### Ос 3: Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика

1. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на качеството на живот в селските райони и за насърчаване разнообразяването на селската икономика? (Стратегически приоритет на Общността)

По своята същност всички дейности, попадащи в обхвата на мерките, прилагани по ос 3 на ПРСР, целят създаването на благоприятни социално-икономически условия в селските райони чрез подпомагане на неземеделския сектор. Това създава условия от една страна за повишаване на конкурентоспособността на местния пазар и от друга за подобряване качеството на живот на населението. Инвестициите в инфраструктура и подобряване достъпа до обществени услуги, облагородяването на населените места, както и развитието на предлаганите туристически услуги, в т.ч. достъп до обновени туристически атракции, места за настаняване и маркетинг на селския и алтернативен туризъм, допринасят за изпълнението и на трите основни приоритета на програмата и Общността – икономическо развитие, опазване на околната среда и създаване на заетост.

Основното въздействие от програмата по ос 3 е в подобряване на инфраструктурата на селските общини и от тук и качеството на живот и на територията на селските райони. Сравнително по-малко е въздействието за съживяване на местната икономика, повишаване на икономическата активност на населението, намаляване на безработицата и повишаване на жизнения стандарт. Това е така поради значително преизпълнение както по отношение на финансов ресурс, така и като резултати на инфраструктурните мерки за общините и постигнатите по-слаби резултати по мерките за съживяване на селската икономика.

1. До каква степен ПРСР е допринесла за създаването на достъп до широколентов интернет? (включително и разширяването му)? (Health Check objective)

По отношение създаването на условия за достъп до широколентов интернет на населението са наблюдава частичното подпомагане на развитието на информационни и комуникационни технологии (ИКТ) услуги. Създаването на нови и обновяването на съществуващи ИКТ центрове в населените места по мярка 321 в периода 2007-2013 г. не намира пряко отражение или конкретен принос към създаването на достъп до широколентов интернет. Поради тази причина, осигуряването на широколентова връзка за населението по места продължава да се изпълнява в рамките на ПРСР 2014-2020.

1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване на икономическото разнообразяване на бенефициентите?[[28]](#footnote-28)

*311. Разнообразяване към неземеделски дейности*

Мярка 311 има за цел да стимулира и разнообрази икономическите дейности в селските райони чрез развитие на неземеделски дейности. Това се очаква да допринесе за създаване на допълнителен доход за земеделските стопани и да смекчи проблема с недостатъчната заетост. Една от основните неземеделски дейности, които се насърчават е развитието на туризъм. Подкрепя се също така преработката и маркетинга на селскостопански продукти, занаятчийство и социални услуги. Мярката е планирана да има и принос към опазване на околната среда и борбата с климатичните промени чрез производство и продажба на възобновяема енергия.

Първоначалният бюджет на мярката възлиза на 140 милиона евро, а към края на програмата бюджетът е намален почти наполовина на 74 милион евро.

Като цяло мярката не постига заложените цели по отношение на брой бенефициенти, които са получили подкрепа и обем на инвестициите, както и по отношение на общ брой създадени работни места.

**Таблица 63. Изпълнение на целите на мярка 311 база платени проекти**

| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Брой получатели на помощта | 4500 | 3049 | 450 | 15% |
| Общ обем на инвестициите  в млн. евро | 216 | 148,166 | 112,672 | 76% |
| Общ брой на създадените работни места | 5500 | 3722 | 1342 | 36% |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

По индикатор „Брой получатели на помощта“ постигнатите резултати представляват 15% от заложената цел (3049 броя) след промяната на индикатора и едва 10% ако постижението е отнесено към първоначално заложената целева стойност. Този дисбаланс се дължи на факта, че предварително заложеният среден размер на инвестициите за един проект по мярката е 49 000 евро, а в действителност одобрените заявления за подпомагане са със среден размер на помощта за един проект, възлизащ на 250 000 евро, съгласно данните на МЗХГ[[29]](#footnote-29).

В тази връзка следва да се поясни, че наблюдаваната тенденция за окрупняване на земеделските стопанства в България (за периода на изпълнение на ПРСР 2007-2013 броят на земеделските стопанства в България е намалял с над 50% за сметка на процеса на комасация) е предпоставка за увеличаване на размера на инвестициите, необходими за едно стопанство, респективно за един проект.

Подкрепените проекти по мярка 311 са основно в два сектора – изграждане на къщи за гости и ВЕИ. Съгласно данни от Годишния доклад за напредъка на ПРСР за 2015 г. 65% от инвестициите са в сферата на туризма и 22% в областта на възобновяемите енергийни източници. Останалите области, в които са били инвестирани средства по програмата, са както следва: Занаятчийство – 6%, Търговия на дребно – 3 %, Други – 4%.

**Таблица 64.Насоченост на проектите с плащане по мярка 311 към 31.12.2015 г.,**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Насоченост на проектите** | **Брой проекти с плащане** | **%** | **Общо инвестиции (млн. евро)** | **%** |
| Туризъм | 294 | 65% | 73.4 | 65% |
| Занаятчийство | 25 | 6% | 6.1 | 5% |
| Търговия на дребно | 14 | 3% | 3.6 | 3% |
| ВЕИ | 101 | 22% | 25.3 | 22% |
| Други | 16 | 4% | 4.4 | 4% |
| Общо | 450 | 100% | 112.67 | 100% |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

При реализирането на Мярка 311 са изградени множество къщи за гости, които е вероятно да допринесат за развитието на селския туризъм в България. Туризмът представлява сериозна възможност за България да развива успешна икономическа дейност, която да бъде конкурентоспособна на международния пазар и да генерира съществена част от БВП на икономиката. Въпреки значителните инвестиции в сферата на туризма, постигнатите цели отново не са изпълнени. Подпомогнати са 282 нови туристически дейности, което е едва 28% от целевата стойност. Обемът на инвестициите се доближава до заложената цел. В туристически дейности са инвестирани общо 71 милиона евро (84% от целевата стойност).

**Таблица 65. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 311**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| Брой подпомогнати нови туристически дейности | 1500 | 1015 | 282 | 28% |
| Общ обем на инвестициите в туризъм (в млн. евро ) | 126 | 85 | 71 | 84% |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

Тук отново се наблюдава подобна диспропорция между брой финансирани проектни предложения и обем на инвестициите. Предварително заложеният среден размер на инвестициите за един проект в туризма е бил значително занижен спрямо реално предявените инвестиции. Оттук произтича и едва 28% изпълнение на заложения индикатор относно брой подпомогнати туристически дейности.

Мерките за развитие на туризма не постигат поставените цели по отношение на създадените работни места в туризма. Съгласно данните от Годишния доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. създадените работни места представляват 25% от общо заложените (3 722 броя) или 915 броя от 1 342 общо създадени работни места за мярка 311.

Инвестициите във възобновяеми енергийни източници допринасят за увеличаване на дела на енергията от ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия Съгласно анализи на МЗХГ[[30]](#footnote-30) основен инвестиционен интерес до 2013 г. е към производство на слънчева енергия, като на национално ниво делът на фотоелектрическите централи (ФтЕЦ) между 5 kWp и 200 kWp подкрепени по ПРСР е 55,46 % от общия брой за страната. От общия брой фирми с фотоелектрически централи по ПРСР са подкрепени 21,26 %, а инсталираната мощност по тези проекти е в размер на 2,61 % от общия обем за страната.

|  |  |
| --- | --- |
| Брой ФтЕЦ по ПРСР спрямо общия брой фирми ФтЕЦ (%) | 21.26% |
| Брой ФтЕЦ по ПРСР спрямо брой ФтЕЦ от 5 kWp до 200 kWp (%) | 55.46% |
| Инсталирана мощност ФтЕЦ по ПРСР спрямо общата инсталирана мощност на всички ФтЕЦ (%) | 2.61% |
| Количество произведена енергия от ФтЕЦ по ПРСР спрямо общото количество от всички ФтЕЦ (%) | 2.84% |
| Количество произведена енергия от ФтЕЦ по ПРСР спрямо общото количество от всички ВЕИ (%) | 0.89% |
| Годишна стойност на произведената ел. енергия от ФтЕЦ спрямо стойността за всички ФтеЦ (%) | 2.22% |

Източник: МЗХГ

Проектите за ВЕИ като цяло нямат добавена стойност за създаване на нови работни места

Източник: По данни на ДФЗ-РА

**Фигура 15. Териториално изпълнение на мярка 311 – брой проекти по области**

Относно териториалното изпълнение на мярката най-много реализирани проекти има в най-силно развития район на България – Югозападния с център столицата София, а най-слабо развитият Северозападен район не е подпомогнат значително.

Като недостатък при програмирането и изпълнението на мярка 311 за периода 2007-2013г. може да се отбележи, че не са били предвидени секторни приоритети за различните сектори на икономиката, които се предвижда да бъдат финансирани, с цел да се постигне равномерно стимулиране и постигане на реално разнообразяване на икономиката към неземеделски дейности. Въз основа на опита по САПАРД стратегията за развитие на селските райони за периода 2007-2013г. не предвижда секторни приоритети за разнообразяване на икономическите дейности. Това впоследствие се оказва не особено удачно, тъй като проектните предложения се фокусират основно в два сектора и това не води до съществена диверсификация на икономическите дейности в селските райони.

Броят на създадените работни места, съгласно данни на УО, МЗХГ, представлява 36% от предварително заложения индикатор, а именно 1 342 работни места спрямо 3 722 броя, заложени като цел. Този сравнително нисък процент на изпълнение на предварително заложения индикатор се дължи на факта, че създаването на работни места не е било включено като критерий за подбор на проектните предложения. С оглед постигането на заложените по програмата цели, пропускът за залагане на толкова основополагащ критерий като създаване на работни места в насоките за оценка на проектните предложения представлява много съществен пропуск, който има базисно отражение върху постигането на търсената на Общностно ниво ефективност на ПРСР 2007-2013, свързана с устойчивостта на постигнатите резултати и в крайна сметка с подобряването качеството на живот в селските райони и предоставянето на повече възможности за населението да остане да живее и да се развива в селските райони.

Относно заложения индикатор за „Увеличена обща добавена стойност от неземеделски бизнеси, подпомогнати по мярка 311“ не може да бъда направен анализ, тъй като заложеният индикатор не е измерван и няма налична информация. Следва да се добави, че този индикатор е бил измерван по сходната мярка 312, но не и по мярка 311.

**Таблица 66. Изпълнение на индикатори за резултат по мярка 311**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| Увеличена обща добавена стойност от неземеделски бизнеси, подпомогнати по мярката | 25 | 17 | - | - |

Източник: ПРСР 2007-2013

Теренното проучване сред бенефициенти по мярка 311 показва, че направените инвестиции са налице и са функциониращи. В 8 от 10-те посетени проекта са направени допълнителни инвестиции и подобрения, финансирани със собствени средства (в 7 проекта) или от друг източник (4 проекта). Девет от посетените проекти са за развитие на селски туризъм и един е инвестиция за производство на мебели. В 8 от случаите бенефициенти са земеделски производители или юридически лица, занимаващи се със земеделие, които разнообразяват към неземеделски дейности. Само в два от случаите бенефициенти са лица, които стартират нова дейност или поначало се занимават с дейности извън земеделието. И по десетте проекта са открити нови работни места – средно по три на проект (общо 32 постоянни работни места). Други докладвани ефекти са ръст на доходите от туризъм, увеличаване на пазарния дял (5 проекта) и увеличаване на производствения капацитет (3 проекта). Осем от 10-те бенефициенти биха кандидатствали отново за подкрепа по ПРСР.

Като цяло марка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“ има частичен принос за постигане на заложените цели за диверсификация към неземеделски дейности. Бюджетът на мярката е редуциран почти наполовина, а заложените индикатори за подкрепени дейности, инвестиции и създадени работни места са частично изпълнени. По мярката са подкрепени дейности предимно в два сектора – изграждане на къщи за гости и ВЕИ. По този начин приносът на мярката за разнообразяване на селската икономика към неземеделски дейности, създаване на допълнителен доход за земеделските стопани и осигуряване на допълнителна заетост е частичен.

*312. Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия*

Мярка 312 има за цел да насърчи развитието на предприемачеството в селските райони, да подпомогне растежа и създаване на нови работни места в неземеделски микропредприятия в селските райони, както и да подкрепи развитието на интегриран селски туризъм. Основните подкрепени дейности по тази мярка са инвестиции и свързани с тях външни услуги по маркетинг и мениджмънт за развитие на дейности и услуги за развитие на дейности, свързани със селски туризъм от частни микропредприятия, отдих и спорт, създаване и развитие на консултантски и бизнес услуги, социални грижи и здравеопазване, транспортни услуги и т.н.

Първоначално планираният бюджет на мярката възлиза 127 261 669,00 евро. С последното изменение на програмата бюджетът е намален на 109 866 666 евро и този бюджет е изразходван на почти 98%.

Мярката не постига целевите стойности на индикаторите за „брой на получилите помощта“, „новообразувани микропредприятия“, „други микропредприятия“ и „брой създадени работни места“. Един от главните фактори оказващи влияние, както при мярка 311, е неточното планиране на среден размер на инвестициите в рамките на един проект по мярката при залагането на индикаторите и реалния среден размер на инвестициите като резултат от изпълнението.

**Таблица 67. Изпълнение на целите на мярка 312 база платени проекти**

| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност** | **%** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Брой на получилите помощта | 4 200 | 4 031 | 747 | 18,5% |
| Новообразувани микропредприятия | 1 600 | 1 540 | 449 | 29% |
| Други микропредприятния | 2 600 | 2 491 | 298 | 12% |
| Общ обем на инвестициите (в млн. евро) | 182 | 185,534 | 166,7 | 90% |
| Увеличена обща добавена стойност от неземеделски бизнеси, подпомогнати по мярката | 20 | 20 | 67 | 335% |
| Общ брой на създадените работни места | 6 000 | 5 738 | 2247 | 39% |
| Икономически растеж (НΔДС в МСПС) | 7 | 7 | - | - |
| Създаване на заетост (нетно създадени допълнителни работни места на пълен работен ден) | 5 500 | 259 | - | - |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

Анализът на напредъка за постигане на целите показва, че поставената цел за брой получатели на помощта се постига на 18%, като от нея са се възползвали повече новообразувани микропредприятия спрямо други микропредприятия. Резултатите по отношение на индикатора за инвестиции, реализирани по мярката, показват, че целта е почти достигната – изпълнение от 90%. Тук отново се вижда диспропорцията между двата допълнителни индикатора. Това ясно показва, че предварително заложеният среден размер на инвестициите за един проект в туризма е значително занижен спрямо реално предявените инвестиции.

Общият брой на създадените места е 2 247, което представлява 39% от заложената цел. Резултатът е следствие главно на факта, че секторите, в които са реализирани най-голям брой проекти, не предполагат създаване на работни места. В сектор туризъм голям брой от проектите са за създаване на къщи за гости, които са семеен бизнес и не се очаква да се създават нови работни места. В останалите проекти, свързани с туризъм, често има разминаване между очаквания брой туристи и реалния поради различни причини, което намалява и създаването на работни места. Същевременно и проектите във ВЕИ сектора не са свързани със създаването на нови работни места, което също допринася за реализацията на едва 39% от поставената цел на индикатора.

В ПРСР има заложен индикатор за резултат „Увеличаване на неземеделската брутна добавена стойност в подпомогнатите (микро-) предприятия в млн. евро“ с целева стойност 20 млн. евро. Индикаторът се запазва и в 16-тата последна версия на програмата. В предоставените данни от ДФЗ сумата от брутната добавена стойност при прилагането на мярката възлиза на 67 490 528 млн. евро

Относно индикаторите за въздействие „Икономически растеж“ и „Създаване на заетост (нетно създадени допълнителни работни места на пълен работен ден)“ не е предоставена информация относно измерена стойност след изпълнението на програмата, въз основа на събирани данни за ИСАК базираните мерки от ДФЗ-РА.

Най-голям брой проекти са реализирани в сектор туризъм – 448 проекта или 61% от реализираните проекти, следван от сектор ВЕИ с 218 проекта или 29%. По-големият брой проекти в сектор туризъм спрямо останалите проекти се дължи на интереса на предприятията в селските райони да развиват този бизнес.

**Таблица 68. Насоченост на проектите с окончателно плащане по мярка 312**

| **Насоченост на проектите с окончателно плащане** | **Брой проекти** | **%** | **Обща стойност на инвестициите (млн. евро)** | **%** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| туризъм | 448 | 61% | 96.3 | 58% |
| занаятчийство | 7 | 1% | 1.4 | 1% |
| търговия на дребно | 42 | 6% | 7.9 | 5% |
| ВЕИ | 218 | 29% | 54.5 | 33% |
| други | 28 | 3% | 4.8 | 3% |
| Общо | 739 | 100% | 164.9 | 100% |

Източник: МЗХГ, Основни изводи от прилагането на програма за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. Данните са към 31.12.2015 г.

Мярката има частичен принос към подобряването на конкурентоспособността на бенефициентите. В ПРСР за периода 2007-2013 г. не са предвидени секторни приоритети за разнообразяване на икономическите дейности. Това впоследствие се оказва не особено удачно, тъй като проектните предложения се фокусират основно в две сфери – финансиране на къщи за гости и фотоволтаични централи, което от своя страна не постига заложената цел за диверсификация на икономиката в селските региони. Разпределението на проектите по дейностите, допустими за финансиране, не е балансирано, което води само до частично подобряване на конкурентоспособността, както и повлиява на стойностите на индикаторите за „Общ брой на създадени места“ и „Създаване на заетост (нетно създадени допълнителни работни места).

Анализът на изпълнението на база одобрени проекти с окончателно плащане по допълнителните индикатори за мярката показва, че поставената цел за подпомагане на нови предприятия с туристически дейности е постигната на 62% или 448 проекта. Относно индикатора обем на инвестициите в туризма се постига изпълнение от 241%. Диспропорцията между двата допълнителни индикатора се дължи на неточното планиране на среден размер на инвестициите в рамките на един проект по мярката (49 000 евро) и реалния среден размер на инвестициите като резултат от изпълнението.

**Таблица 69. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори на база проекти с окончателно плащане на към 31.12.2015 г.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Стойност след 16-тото изменение на ПРСР 2007-2013** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | **%** |
| Брой подпомогнати нови предприятия с туристически дейности | 750 | 717 | 448 | 62% |
| Общ обем на инвестициите в туризъм (в млн. евро ) | 40 | 38 | 96 | 241% |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

Най-много проекти са реализирани в област Благоевград – 148 проекта, а най-малко в област Разград – едва 4 проекта. Най-слабо развитият Северозападен район на България не е обхванат добре от мярката и реализираните там проекти са под средния брой за областите. Същевременно област София е втора по брой реализирани проекти. Това показва липсата на териториално приоритизиране и е предпоставка за недостатъчно равномерното изпълнение на мярката.

Източник: По данни на ДФЗ-РА

**Фигура 16. Брой проекти по области подкрепени по мярка 312**

Един от основните показатели за неуспех на мярката е малкият брой получатели на помощта – едва 747 или 18,5% от заложения индикатор. Важно е да се отбележи и наличието на 306 анулирани договора, както и 28 неподписани от кандидатите договори. Това показва наличието на проблеми и трудности, пред които са били изправени бенефициентите при 30 % от общия брой проектни предложения, предложени за финансиране и невъзможност за изпълнение на проектите.

Открояват се няколко основни причини, водещи до трудности и неуспешно изпълнение на проектите по мярката. Един от основните проблеми е свързан с осигуряване на съфинансирането на одобрените проекти и неприемането от страна на банките на договорите за безвъзмездна финансова помощ като обезпечение. Това създава предпоставка за многото неподписни договори или неизвършени заявени инвестиции. Бавното одобряване на проектите е друг много сериозен недостатък, който често води до ценови промени в предварително заложените бюджетни разчети, което поставя бенефициентите в ситуация на невъзможно изпълнение на инвестициите или необходимост от влагане на допълнително лични или заемни средства, което невинаги е възможно.

Във връзка с инвестициите в места за настаняване са констатирани редица случаи на неефективни инвестиции или инвестиции, които не допринасят в достатъчна степен за развитието на туризма. Това налага да се обърне специално внимание в тази сфера и да бъдат предвидени промени в условията за финансиране на проекти с инвестициите за места за настаняване или завишаване на последяващия контрол.

Друг съществен пропуск е липсата на Методология на финансовите санкции, както и проследяемост на индикаторите (мониторинг), в т.ч. прехвърляния на собствеността и запазване активите, поддържане на системни регистри за предлаганите услуги и др., поради това няма и заложени подобни клаузи в договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Липсата на методология за определяне жизнеспособността на бизнес идеите, заложени в проектните предложения, също компрометира в известна степен постигането на устойчиви и ефективни резултати, имащи съществен принос за подобряване качеството на живот и реалното разнообразяване на икономическите дейности в селските райони.

Теренното проучване сред бенефициенти по мярка 312 показва, че направените инвестиции са налице и са функциониращи. Във всички обекти са налице работници/служители. В 7 от проектите бенефициентите са направили допълнителни подобрения/инвестиции извън рамките на проекта. Седем от посетените проекти са за развитие на селски туризъм и два са инвестиция за ВЕИ. В 7 от случаите бенефициенти са еднолични търговци или юридически лица, стартиращи с неземеделска дейност. Двама бенефициенти се занимават отпреди с неземеделска дейност. И по десетте проекта са открити нови работни места – средно по 1,5 на проект (общо 14 постоянни работни места). Други докладвани ефекти са ръст на доходите от туризъм и увеличаване на пазарния дял (5 проекта). Шест от деветте бенефициента споделят, че биха кандидатствали отново по програмата, а останалите трима споделят, че не биха кандидатствали друг път.

В обобщение може да се заключи, че Мярка 312 постига две от заложените си цели – насърчава развитието на предприемачеството в селските райони и подпомага развитието на интегриран селски туризъм. Трета цел на мярката да се подпомогне растежа и създаване на нови работни места е частично изпълнена.

*313. Насърчаване на туристическите дейности*

Мярка 313 има като основна цел да насърчи растежа на доходите и да създаде заетост в селските райони чрез развитието на интегриран селски туризъм. Други основни цели на мярката са разнообразяването и подобряването на туристическата инфраструктура, атракциите и съоръженията за посетители в селските райони. В процеса на програмиране е идентифицирана необходимост от инвестиции за развитие на икономически дейности, свързани с използване на местните традиции и местата с потенциал за развитие на туризма в селските райони. Прилагането на мярката е свързано с изпълнение на проекти, имащи за цел разнообразяване на местната икономика чрез интервенции в подобряване състоянието и достъпа до обекти, свързани с предоставяне на туристически продукти и услуги на територията на селските общини.

Мярката има предвиден първоначален бюджет от 31 милиона евро, който е редуциран с около 24 %. Редуцираният бюджет е усвоен на 97%.

Като цяло мярката има много добро постигане на целевите стойности на заложените индикатори. Само индикатор „Брой на подпомогнатите нови туристически дейности“ има не толкова добри постигнати резултати. Специфичните индикатори за схемата са надхвърлени многократно.

**Таблица 70. Изпълнение на целите на мярка 313 база платени проекти**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| Брой на подпомогнатите нови туристически дейности | 250 | 206 | 57 | 28% |
| Общ обем на инвестициите в млн. евро | 38 | 32 | 27 | 84% |
| Брой на еднодневните посетители | 4 000 | 3 297 | 877 754 | 26 622% |
| Брой на нощувките | 4 000 | 3 297 | 253 186 | 7 679% |
| Общ брой на създадените работни места\* | 300 | 247 | 489 | 198% |

Източник: Годишен доклад за напредъка на ПРСР 2007-2013г. за 2015г.

Анализът на количествената информация позволява да се направи качествен анализ и оценка по отношение напредъка, насочеността и окончателното изпълнение на проектите по мярката, както следва:

* + При установено близо 100 % финансово изпълнение на бюджета за мярката и постигане на 84% от заложените количествени цели относно сума на инвестициите за сметка на 28% по отношение броя подпомогнати дейности в рамките на 179 приключили с изплащане на окончателна субсидия проекти, мярката се оценява като успешно изпълнена.
  + Макар и само с близо една четвърт от планирания брой подпомогнати нови туристически дейности, реално са постигнати 84% изпълнение спрямо планирания обем на инвестиционна подкрепа за бенефициентите по мярка, с което от своя страна са преизпълнени всички заложени специфични индикатори за резултат, в т.ч. е увеличен броят на туристите на база еднодневни посещения и нощувки;
  + Създадени са почти два пъти повече от планираните работни места в предлагането на туристически услуги;

При изпълнението на мярката се установява балансиран подход при интервенцията според насочеността на инвестиционната подкрепа в подобрена туристическа инфраструктура, създадени туристически атракции и насърчаване развитието на съпътстващи услуги:

**Таблица 71. Разпределение на туристическите дейности по вид**

| **Вид дейности** | **Брой на новите подкрепени туристически дейности** |
| --- | --- |
| Малка инфраструктура (информационни центрове, обозначаване на туристически обекти и др.) | 50 |
| Развлекателна инфраструктура (предлагане на достъп до природни зони, настаняване с малък капацитет и др.) | 73 |
| Развитие/Маркетинг на селски туристически услуги | 58 |

Източник: Годишен доклад за всички индикатори

По данни от ДФЗ-РА регионалното изпълнение на мярка 313 към приключване на програмата, има следното измерение:

Източник: По данни на ДФЗ-РА

**Фигура 17. Брой проекти по области подкрепени по мярка 313**

* Северозападен район (СЗР) с включени области Видин, Враца, Монтана, Ловеч и Плевен – 18 общини са изпълнили общо 31 проекта, няма проекти реализирани от други бенефициенти;
* Северен централен район (СЦР) с включени области Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра – 7 общини са изпълнили общо 10 проекта и 1 проект е реализиран от СНЦ;
* Североизточен район (СИР) с включени области Варна, Добрич, Търговище и Шумен – 7 общини са изпълнили общо 8 проекта, няма проекти реализирани от други бенефициенти;
* Югозападен район (ЮЗР) с включени области Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол) – 23 общини са изпълнили общо 54 проекта, а 9 проекта са реализирани от ЮЛНЦ;
* Южен централен район (ЮЦР) с включени области Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София – 17 общини са изпълнили общо 62 проекта, а 2 проекта са реализирани от други бенефициенти – сдружения в обществена полза;
* Югоизточен район (ЮИР) с включени области Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково – 5 общини са изпълнили общо 8 проекта, няма проекти реализирани от други бенефициенти.

От така представените синтезирани данни е видно, че чувствително преобладават бенефициентите – общини, на фона на останалите ползватели на помощта, като в някои от районите за планиране (изцяло в Северна България) изобщо липсват проекти, изпълнявани от други бенефициенти. Най-много проекти по мярката са реализирани в ЮЦР и ЮЗР, следвани от близък брой общини от СЗР, но с наполовина изпълнен брой проекти.

В резултат на извършения анализ може да се заключи, че мярката има съществен принос към подобряване икономическото разнообразяване на бенефициентите. Основните ползи се изразяват в подпомагането на бенефициентите чрез инвестиции в подобряване състоянието и достъпа до съществуващата туристическа и рекреационна инфраструктура, непосредствено свързани с предлагането на нови туристически дейности и услуги на територията на селските общини, в т.ч. туристически маршрути, еко пътеки, места за отдих и настаняване, организиране на фестивали и събития от местно значение и съпътстващите ги услуги, хотелиерство, ресторантьорство и др.

Както е видно от таблиците с данни по-горе, въпреки констатираното разминаване при общите индикатори за резултат и тяхното изпълнение в края на периода, по отношение на специфичните индикатори за мярка 313 е налице значително преизпълнение и по трите показателя: брой посетители/брой нощувки/брой работни места. Последното показва, че въпреки че по-малко от половината постъпили по мярката проектни предложения са реално изпълнени и изплатени от програмата, с вложения финансов ресурс е постигнато съществено въздействие върху разнообразяването на икономическите дейности на територията на селските общини в Република България, чрез увеличаване броя на посетителите на обновените туристически атракции, броя на нощуващите в местата за настаняване, както и чрез създаване на устойчиви работни места за населението. По този начин, прилагането на мярката отбелязва изцяло положителен ефект върху местната икономика на първо място като средство за намаляване на безработицата на местно равнище, както и чрез подобряване на базата и достъпа за предоставяне на разнообразни туристически продукти и услуги на местния пазар за целите на интегрирания селски туризъм в национален мащаб.

1. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)?[[31]](#footnote-31)

Налице са следните взаимодействия между отделните мерки в обхвата на чл. 52(a) на Регламент 1698/2005, по отношение на вътрешното съгласуване:

**Таблица 72. Взаимодействия между отделните мерки**

| **Мярка**  **Оперативна цел/Въздействия** | 311 | 312 | 313 |
| --- | --- | --- | --- |
| Развиване на дейности, създаващи доходи извън земеделския сектор за стопанството и за населението от селските райони | ☑ | ☑ | ☑ |
| Икономически растеж | ☑ | ☑ | ☑ |
| Създадени работни места | ☑ | ☑ | ☑ |
| Ръст в БДС от не-земеделски дейности | ☑ | ☑ | 🗵 |
| Население, ползващо подобрените услуги | 🗵 | - | ☑ |
| Производителност на труда | ☑ | - | ☑ |
| Създадени нови туристически продукти в селския туризъм | - | - | ☑ |
| Прираст на еднодневния брой туристи | 🗵 | - | ☑ |

☑ - установена е взаимовръзка; 🗵 - няма връзка; − не се търси връзка

Освен върху икономическото развитие и заетостта, допълнително мерките 311, 312 и 313 имат положително въздействие върху бенефициентите по отношение на другия основен приоритет на програмата – опазване на околната среда, както следва:

*311. Разнообразяване към неземеделски дейности*

Мярка 311 оказва допълнително положително въздействие върху околната среда и по-специално борбата с климатичните промени чрез изграждане на алтернативни (възобновяеми) източници на енергия и повишаване на ресурсната ефективност. Инвестициите във ВЕИ допринасят в значителна степен за постигане на една от националните цели за достигане на дела на енергията от ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия през 2020 г. (16 %), като показателят е надхвърлен към 2015 г. Съгласно данни на МЗХГ[[32]](#footnote-32) основен инвестиционен интерес до 2013 г. е към производство на слънчева енергия. Активното изграждане на алтернативни възобновяеми източници на енергия по мярка 311 на ПРСР 2007-2013 представлява принос за опазването на околната среда и редуцирането на вредни емисии, както и съхраняването на ресурсната ефективност.

*312. Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия*

Аналогично на сходната по насоченост на интервенциите мярка 311, прилагането на мярка 312 също оказва положително въздействие върху бенефициентите по отношение на опазването на околната среда – в борбата с климатичните промени, чрез изграждане на алтернативни източници на енергия и повишаване на ресурсната ефективност. По този начин се постига съответствие и с целите и под-целите на ос 2. Като цяло наблюдаваните въздействия са положителни, но са значими само по отношение на възобновяемите източници на енергия. Мярката допринася в значителна степен за постигане на една от националните цели за достигане на дела на енергията от ВЕИ в брутното крайно потребление на енергия през 2020 г. (16 %), като показателят е надхвърлен към 2015 г. Поради незначителния брой на проектите в другите сектори е трудно да се определи дали се наблюдават други въздействия.

*313. Насърчаване на туристическите дейности*

При прилагането на мярка 313 се наблюдават следните въздействия върху бенефициентите, свързани с постигане на синергия с целите и под-целите на останалите оси на програмата:

* Ос 1 – чрез маркетинг на местни продукти на туристическия пазар като ефекта се изразява в адаптиране на стопанствата и интегрирането им в хранителните и преработвателните вериги;
* Ос 2 – чрез внедряването и насърчаване на алтернативен селски туризъм и съживяване на занаятите като ефектът се изразява в опазване на въздуха, почвите, водите и биологичното разнообразие;
* Ос 4 – прилагането на стратегиите за местно развитие има допълващ ефект към проектите за развитие на туризма на територията на селските райони, като същевременно реализираните от МИГ по ЛИДЕР мерки са източник за устойчиво сътрудничество и обмен на добри практики за бенефициентите по мярка 313.

Като цяло наблюдаваните въздействия са положителни, но липсва значителен ефект при прилагането на мярката. Въздействието на мярката би могло да бъде засилено, ако бенефициентите могат да ползват данни за статуса на подадените и изпълнявани проекти по ПРСР в реално време и по този начин да търсят синергия, допълняемост и надграждане на постигнатите резултати на местно равнище.

1. Как и до каква степен съответната мярка е допринесла за подобряване качеството на живот на бенефициентите?[[33]](#footnote-33)

Предизвикателствата, които са поставени пред селските райони, в т.ч. амортизирана инфраструктура, лошо качество на предоставяните обществени услуги, обезлюдяване и ограничени икономически възможности на населението, са предпоставка при планирането на основните приоритети на ПРСР и най-вече мерките в обхвата на ос 3. Подобряване състоянието на публичната техническа инфраструктура – пътища, водоснабдителни и канализационни системи, сгради с културно и социално обществено предназначение е гаранция за увеличаване привлекателността и насърчаване на икономическия растеж по места. Насочването на значителен дял от общия обем на публичните средства, предоставени от ПРСР през изминалия програмен период към подобряване състоянието на инфраструктурата и достъпа до услуги се оценява от ползвателите на помощта по мерки 321 и 322, в лицето на публичните бенефициенти като съществен принос към подобряване качеството на живот, именно поради видимия, физически измерим характер на инвестиционната подкрепа.

Резултатната насоченост на изпълнените дейности и по двете мерки, попадащи в обхвата на член 52(б) от Регламент 1698/2005, е от съществено значение за отчитане на така желания напредък по отношение балансиране на териториалното развитие на икономиките и общностите в селските райони. Също така прилагането им оказва положителен ефект както за насърчаване конкурентоспособността на селското стопанство и на неземеделските дейности в страната, така и върху устойчивото управление на природните ресурси, чрез въздействията с останалите мерки по ос 3 и целите на програмата. В тази връзка е твърде рано да се говори за намалена разлика в стандартите на живот между урбанизирани и неурбанизирани райони, но същевременно се наблюдава трайно подобряване на качеството на живот на бенефициентите чрез осигурения достъп до модерна инфраструктура и качествени услуги, вследствие приложената интервенция и наблюдаваната устойчивост на постигнатите резултати в различните населени места.

**Принос на съответните схеми:**

*321. Основни услуги за населението и икономиката в селските райони*

Мярка 321 има като основна цел да подпомогне качеството на живот на населението в селските райони чрез подобряване на пътната инфраструктура, подобряване водоснабдителната и канализационната инфраструктура, подобряване на достъпа на населението от селските райони до културни, спортни и свързани със свободното време и отдиха услуги, както и подобряване на достъпа до социални услуги и по-специално този на децата и уязвимите групи от населението. Мярката финансира доста широк кръг от дейности, които да дадат тласък на местните икономики и да задържат младите и предприемчиви хора в населените места от селските райони и да оживят и ускорят икономическата, социалната и културна интеграция.

Поради големия интерес към тази мярка, предвиденият първоначален бюджет от 412 504 341 евро е увеличаван няколкократно и достига до 761 389 998 евро (85% увеличение). Постигнато е почти пълно усвояване на този финансов ресурс в размер на 98%.

Доброто финансово изпълнение на мярката води и сравнително добро постигане на заложените индикатори, особена на специфичните такива.

**Таблица 73. Изпълнение на целите на мярка 321 база платени проекти**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| Брой на подпомаганите дейности | 1 500 | 1 510 | 554 | 37% |
| Общ обем на инвестициите (в млн. евро) | 409 | 544 | 776 | 143% |
| Население в селските райони, което се ползва от подобрените услуги | 320 000 | 320 000 | 564 541 | 176% |
| Увеличено проникване на интернет в селските райони | 300 000 | 300 000 | 0 | 0 |
| Нетно създадени допълнителни работни места на пълен работен ден | 1 560 | 1 560 | Няма данни |  |

Източник: Годишни доклади на ПРСР 2007-2013г.

Анализът на количествената информация позволява да се направи качествен анализ и оценка по отношение напредъка, насочеността и окончателното изпълнение на проектите по мярката, както следва:

* + Няколкократното увеличаване бюджета на мярката чрез реалокиране на средства от по-малко привлекателни за бенефициентите мерки намира фактическо изражение в чувствително преизпълнение на индикатора, свързан с планиран обем на инвестициите, макар и за сметка на по-малък брой подпомагани дейности.
  + Броят на подпомогнатото население на територията на селските райони е със 76% повече от заложената целева стойност.

**Таблица 74. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 321**

| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Реконструирана/рехабилитирана общинска пътна мрежа (km) | 450 | 450 | 1 955 | 434% |
| Новоизградена общинска пътна инфраструктура (km) | 20 | 20 | 57 | 285% |
| Реконструирана/рехабилитирана водоснабдителна и канализационна мрежа (km) | 1 700 | 1 782 | 1 731 | 97% |
| Новоизградена водоснабдителна и канализационна мрежа (km) | 800 | 810 | 325 | 40% |
| Брой изградени/обновени сгради и съоръжения свързани с услуги за предоставяне на културни услуги | 240 | 240 | 119 | 49,5% |
| Брой изградени/обновени сгради/съоръжения за услуги свързани със спорта | 180 | 180 | 314 | 174% |
| Брой изградени/обновени сгради за предоставяне на социални услуги, от които изградени/обновени центрове за услуги за деца и младежи, предвидени в Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България" | 420  - | 420  34 | 59 | 14% |
| Брой проекти за развитие на услуги свързани с използването на информационни и комуникационни технологии | 360 | 360 | 98 | 27% |
| Общ обем на инвестициите за създаване или подобряване на центрове за ИКТ базирани услуги (в млн. евро) | - | 7.5 | 8.8 | 117% |

Източник: Годишни доклади на ПРСР 2007-2013г.; Данни от ДФЗ-РА за ИСАК базираните мерки към 31.12.2015г.

При анализа на изпълнението на специфичните индикатори по мярката се разкрива следната картина – най-значим ефект се наблюдава по отношение подобряване състоянието на общинската пътна мрежа (реконструирана – при прогнозни стойности от 450 км и постигнати 1 955 км и новоизградена – при заложени 20 км и изпълнени 57 км), както и в броя на изградени/обновени сгради/съоръжения за услуги, свързани със спорта (от 180 на 314). Обратно на тази тенденция, съпоставянето на целевите и крайните стойности, измерени към приключване на програмата, свързани с постигнатите резултати по мярката относно изградени/обновени сгради и съоръжения за предоставяне на културни (от 240 на 119) и социални услуги (от 420 на 59), както и проекти за развитие на ИКТ услуги (от 360 на 98) показва значителна разлика между изпълненото и планираното. По отношение идентифицираните потребности в процеса на програмиране във връзка със заявените нужди от инвестиции в развитието и подобряването на ВиК сектора на територията на селските общини в България, постигнатите резултати покриват на 100% заложените цели.

От всички предвидени за мярката допълнителни индикатори за резултат, единствено броят реализирани проекти, свързани с подобряване състоянието на обществени сгради, предоставящи достъп до социални услуги и центрове за деца и младежи, както и проекти за ИКТ, бележи спад, като последното е отражение и на пълната липса на количествени показатели за увеличено проникване на интернет в селските райони.

При изпълнението на мярка 321 се установява балансиран подход при интервенцията според насочеността на инвестиционната подкрепа в дейности, приоритетно свързани с подобряване състоянието на традиционно амортизирана общинска техническа инфраструктура, а именно пътища, ВиК мрежи и съоръжения, както и сгради с културно предназначение

**Таблица 75. Разпределение на подкрепените дейности по вид**

|  |  |
| --- | --- |
| **Вид дейности** | **Брой на подкрепените дейности** |
| Инициатива ИКТ (напр. инфраструктура) | 17 |
| Мобилност | 128 |
| Културна и социална инфраструктура | 189 |
| Инфраструктура по околна среда (ВиК, др.) | 207 |
| Обучение | 0 |
| Грижа за деца | 17 |
| Друго | 0 |

Източник: Годишни доклади на ПРСР 2007-2013

По данни от ДФЗ-РА регионалното изпълнение на мярка 321 към приключване на програмата има следното измерение:

* СЗР (области Видин, Враца, Монтана, Ловеч и Плевен) – 43 общини са изпълнили общо 91 проекта, а 31 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* СЦР (области Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра) – 29 общини са изпълнили общо 61 проекта, а 18 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* СИР (области Варна, Добрич, Търговище и Шумен) – 26 общини са изпълнили общо 58 проекта, а 5 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮИР (области Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол) – 24 общини са изпълнили общо 47 проекта, а 4 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮЗР (области Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София) – 45 общини са изпълнили общо 101 проекта, а 17 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮЦР (области Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково) – 45 общини са изпълнили общо 113 проекта, а 13 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища.

Източник: По данни на ДФЗ-РА

**Фигура 18. Брой проекти по области, подкрепени по мярка 321**

От така представените синтезирани данни е видно, че бенефициентите, в т.ч. общини и други ползватели на помощта от СЗР, ЮЦР и ЮЗР, категорично превъзхождат по брой изпълнени и реално изплатени проекти по мярка 321 тези от останалите 3 района за планиране близо 2 пъти.

Съгласно данни, от проведено онлайн проучване сред 231 общини, на територията на които се изпълнява ПРСР 2007-2013, 98% от анкетираните смятат че изпълнението на проекти по мярка 321 допринасят за подобряване качеството на живот в тяхната община:



Източник: Онлайн проучване

**Фигура 19. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на качеството на живот във Вашата община**

Според 89% от респондентите, в най-голяма степен ползите от прилагането на мярката се състоят в приноса към подобряване на основната техническа, екологична, спортна и културна инфраструктура в населените места, както следва:

Над 2/3 от анкетираните бенефициенти отчитат ползите за населението и местната общност, дължащи се на подобряване състоянието на общинската инфраструктура (рехабилитирани пътища, изградени/обновени сгради/съоръжения, свързани със спорта, отдиха и свободното време, новоизградена или реконструирана водоснабдителна и/или канализационна мрежа, реконструирани сгради с културно значение и обществени сгради с подобрена енергийна ефективност), а повече от 1/3 и на социалната инфраструктура и достъпа до съответните услуги.

Както в процеса на програмиране, така и през целия период на изпълнение на ПРСР 2007-2013 г., мярка 321 е припозната като най-желаната, с най-голям интерес и приоритет за общинските власти. Основните проекти, които се реализират са преди всичко за ВиК инфраструктура и  пътища, с бюджети с близка до максимално възможната стойност за тази мярка инвестиция от 3 млн. евро на проект.  Това показва засилената тенденция на местната власт да изпълнява проекти и дейности за  поддържане  преди  всичко  на основната  техническа инфраструктура  в  селските  райони, където е отразен и най-голям обем публични разходи.

В тази връзка по мярка 321 е отчетен и най-голям брой проекти с окончателно плащане от всички мерки, изпълнявани от общини за целия период на програмата. Като цяло мярката постига заложените цели, с пряк ефект върху подобряване качеството на живот на населението в селските райони, което се ползва от подобрените услуги.

Тук е мястото да отбележим, че корективните мерки, възприети с последователните изменения на програмата (вследствие препоръките от Междинната оценка на база констатираното договориране, реално и финансово изпълнение, вкл. извършване на плащания единствено по двете общински мерки 321 и 322 към междинния период), във връзка с прехвърляне на средства между мерките от ос 3 и конкретно от мерки 311, 312 и 313 към останалите две мерки, дават реален резултат при отчитане на постигнатите индикатори към края на периода и реализираното преизпълнение на по-голямата част от тях, свързани с подобряване състоянието на общинската инфраструктура и достъпа до обществени услуги.

Според вида дейности при прилагането, най-голям ефект от прилагането на мярка 321, спрямо дела на изпълнените проекти (37%) и обема на разплатените средства като публични инвестиции (42%), отбелязваме при финансирането на инфраструктура в областта на околната среда (за целите на подобряване състоянието на водопроводните и канализационните мрежи и системи в населените места). Следват инвестициите в дейности, свързани с подобряване на мобилността на населението – според изпълнените проекти (23%) и обема на разплатените средства като публични инвестиции (33%) и такива, подпомагащи културните и социални услуги в населените места, чрез изпълнените проекти (34%) и обема на разплатените средства като публични инвестиции (23%), с ефект върху културната и социална инфраструктура.

Всичко казано дотук идва да покаже, че безспорно наблюдаваме изцяло положителен ефект от прилагането на мярката, доколкото основните проблеми на територията, засягащи лошото състояние на общинската инфраструктура като предпоставка за влошаване качеството на живот на местното население са налице при стартирането на ПРСР и чувствително намалени вследствие изпълнението на мярка 321, видно от преизпълнението на преобладаващата част от индикаторите за резултат и въздействие.

*322. Обновяване и развитие на населените места*

Мярка 322 цели да се подобри привлекателността на средата за живот в населените места от селските райони. Тя е насочена към физическото обновяване на населените места от селските райони и цели да подпомогне разширяването на възможностите за почивка, и да повиши привлекателността им, чрез изграждане/възстановяване на общодостъпните зелени площи, вертикалната им планировка, площади, улично осветление, пешеходни зони. Чрез подобряване облика на населените места в селските райони ще се подобри качеството на живот в тях и ще се подобрят условията за създаване на успешен бизнес. В резултат на това с тази мярка се цели да се ускорят процесите на развитие на местните икономики и да се ограничи бързото обезлюдяване на селските райони

Мярката има първоначален бюджет от 167 милиона евро, който поради силния интерес към мярката е увеличен с 23% до 205 милиона. Както и при предходната мярка 321, увеличеният бюджет на мярка 322 е усвоен на 98%.

Всички заложени целеви стойности на заложените индикатори по мярката са постигнати и надхвърлени. Броят на подпомогнатото население на територията на селските райони надвишава заложената целева стойност (113%).

**Таблица 76. Изпълнение на целите на мярка 322 база платени проекти**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатор** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност след изпълнението на програмата** | % |
| Брой на селата, където се изпълняват дейностите | 800 | 800 | 747 | 93,4% |
| Общ обем на инвестициите (в млн. евро) | 166.8 | 208.4 | 247 | 119% |
| Население в селските райони, което се ползва от подобрената среда | 500 000 | 500 000 | 563 252 | 113% |
| Нетно създадени допълнителни работни места на пълен работен ден | 525 | 525 | Няма данни |  |

Източник: Годишни доклади на ПРСР 2007-2013, Предоставени данни от ДФЗ-РА за ИСАК базираните мерки към 31.12.2015г.

**Таблица 77. Изпълнение на допълнителни специфични индикатори и цели на база проекти с плащане по мярка 322**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Индикатори** | **Първоначална стойност** | **Окончателна целева стойност** | **Постигната стойност** | % |
| Улици - нови (км) | 23.6 | 18 | 18 | 100% |
| Улици - съществуващи | 396.0 | 150 | 150 | 100% |
| Частни сгради, нови | 0.0 | 0 | 0 |  |
| Частни сгради, съществуващи | 0.0 | 0 | 0 |  |
| Площади и тротоари – нови (m2) | 254.3 | 47 | 47 | 100% |
| Площади и тротоари – съществуващи (m2) | 3410.3 | 106 | 106 | 100% |
| Осветление – ново | 41.0 | 79 | 79 | 100% |
| Осветление – съществуващо | 31.6 | 44 | 44 | 100% |
| Паркове и зелени площи – нови | 279.7 | 25 | 25 | 100% |
| Паркове и зелени площи – съществуващи | 2123.4 | 86 | 86 | 100% |
| Детски площадки и съоръжения – нови (брой) | 867.0 | 71 | 71 | 100% |
| Детски площадки и съоръжения – съществуващи (брой) | 75.0 | 29 | 29 | 100% |

Източник: Годишни доклади на ПРСР 2007-2013, Предоставени данни от ДФЗ-РА за ИСАК базираните мерки към 31.12.2015г.

При мярка 322 се наблюдава съответствие между изходните, планираните и изпълнените индикатори за въздействие и резултат. Този факт се допълва от постигнатите на 100% специфични индикатори по мярката, което показва правилно целеполагане и сериозен ангажимент от страна на бенефициентите, основно общини при управлението на проектите. Същественото в случая е пълното съвпадане между съгласуваното в общинските планове за развитие обновление на публичните пространства и реализираните проекти по населени места.

При тази мярка също се установява балансиран подход при подпомаганите дейности, според обектите на обновление в населените места, свързани с инвестиции основно в активи, следвани от дейности с икономически ефект и такива със социална насоченост:

**Таблица 78. Разпределение на вида обновление**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид на обновлението** | **Брой проекти** | **Общ брой на селата, където са осъществени проектите** |
| Физически ефект върху сгради и активи | 247 | 747 |
| Социален ефект | 125 |
| Икономически ефект | 167 |

Източник: Годишни доклади за всички индикатори

По данни от ДФЗ-РА регионалното изпълнение на мярка 322 към приключване на програмата, има следното измерение:

* СЗР (области Видин, Враца, Монтана, Ловеч и Плевен) – 38 общини са изпълнили общо 64 проекта, а 69 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* СЦР (области Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра) – 26 общини са изпълнили общо 41 проекта, а 38 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* СИР (области Варна, Добрич, Търговище и Шумен) – 21 общини са изпълнили общо 38 проекта, а 32 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮИР (области Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол) – 19 общини са изпълнили общо 26 проекта, а 32 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮЗР (области Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София) – 37 общини са изпълнили общо 62 проекта, а 35 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища;
* ЮЦР (области Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково) – 33 общини са изпълнили общо 67 проекта, а 36 проекта са реализирани от други бенефициенти, в т.ч. ЮЛНЦ и читалища.

Източник: По данни на ДФЗ-РА

**Фигура 20. Брой проекти по области, подкрепени по мярка 322**

От така представените синтезирани данни е видно, че бенефициентите – общини от всички райони с изключение на ЮИР (където като цяло се наблюдава тенденция към по-малък брой проекти по ос 3), са изпълнили средно по 2 проекта на община като чувствителен брой проекти – равен или наполовина на общинските, са реализирани от други ползватели на помощта. Отново прави впечатление, че за ЮИР проектите на сдружения и читалища са повече като брой от изпълнените от общините в региона.

Съгласно данни, от проведено онлайн проучване сред 231 общини, на територията на които се изпълнява ПРСР 2007-2013, 83% от анкетираните отчитат приноса на изпълнените проекти по мярка 322 за подобряване качеството на живот в населените места.



Източник: Онлайн проучване

**Фигура 21. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на привлекателността на Вашата община като място за живеене**

Успешното изпълнение на мярката се дължи, както на правилното програмиране и отчитане на грешките, натрупани при изпълнението на предходната Програма САПАРД, така и на приетите изменения в правилата за условията и реда за предоставяне на финансова помощ по мерки 321 и 322 от ПРСР, включително увеличаване на размера на авансовите плащания от 20% на 50% от одобрената субсидия. Показателен е и фактът, че 82 от кандидатствалите по мярката общини са успешно изпълнили проекти на територията на повече от 2 населени места, докато други 18 на повече от едно, което още веднъж потвърждава припознаването на мярката като основно средство за подобряване благосъстоянието на населените места и подобряване средата на живот на територията на селските райони в България.

С прилагането на мярка 322 е постигнато изпълнение на заложените специфични индикатори на 100 %, като анализът на резултатите показва преобладаващ обем на публичните разходи за ремонт на съществуващи улици, съществуващи площади и тротоари, съществуващи паркове и зелени площи, изграждане на ново осветление в населените места. Значителни са инвестициите и за изграждане на нови детски площадки и съоръжения. В края на периода по мярката е отчетен най-висок % финансово изпълнение на бюджета (98.62%) от всички мерки, изпълнявани от публични бенефициенти. При постигнати 118.5% от заложените количествени цели относно обема на инвестициите спрямо 93.4% по отношение на броя подпомогнати населени места в рамките на 538 приключили с изплащане на окончателна субсидия проекти, мярката се оценява като успешно изпълнена с пряк ефект върху облагородяване на селските райони и подобряване качеството на живот на местното население, включително чрез създадените допълнителни работни места на пълен работен ден.

1. Какви други въздействия, включително и тези, свързани с други цели/оси, са свързани с прилагането на съответната мярка (непреки, положителни/отрицателни въздействия върху бенефициентите, тези които не са бенефициенти, на местно равнище)?[[34]](#footnote-34)

По отношение на вътрешното съгласуване, в процеса на анализ и оценка се установиха следните взаимовръзки между отделните мерки в обхвата на член 52(б) на Регламент 1698/2005:

**Таблица 79 Взаимодействия между отделните мерки**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Мярка**  **Оперативна цел/Въздействия** | 321 | 322 |
| Подобряване на достъпността и качеството на основните услуги и на инфраструктурата в селските райони | ☑ | ☑ |
| Икономически растеж | ☑ | ☑ |
| Население, ползващо подобрените услуги | ☑ | ☑ |
| Повишаване на обхвата на ИКТ в селските райони | 🗵 | - |
| Създадени работни места | ☑ | ☑ |

☑ - установена е взаимовръзка; 🗵 - няма връзка; − не се търси връзка

В допълнение, прилагането на мерките има положително въздействие освен за икономическото развитие и създаването на заетост в населените места, така също и във връзка с опазването на околната среда с акцент върху подобряване качеството на водите и опазване чистотата на почвите.

**Въздействия на съответните схеми:**

*321. Основни услуги за населението и икономиката в селските райони*

При прилагането на мярка 321 се наблюдават следните въздействия върху бенефициентите, пряко свързани с целите на останалите 3 оси:

* Ос 1 – наличието на модернизирана техническа инфраструктура в населените места, съпътствано с подобрена мобилност и осигурен достъп до обществени услуги, е категорична предпоставка за повишаване конкурентоспособността и потенциала на земеделския, горския и хранително-вкусовия сектор в селските райони;
* Ос 2 – чрез публичните инвестициите в рехабилитация и подновяване на ВиК мрежи и съоръжения в населените места са предприети конкретни мерки с директен ефект, гарантиращ опазването и защитата на природните ресурси – почви и води на територията на селските общини в Р България;
* Ос 4 –прилагането на стратегиите за местно развитие, изпълнявани от МИГ по ЛИДЕР има допълващ ефект към реализираните проекти на бенефициентите по мярката, като по този начин се гарантира устойчивост и създаване на добри практики на местната територия, видно от представената фигура

Въздействията от прилагането на мярката са положителни и със значителен ефект както за самите бенефициенти на местно равнище, така и извън пределите на конкретна територия, поради допълващата синергия с цялостното въздействие на програмата по отношение подобряване качеството на живот за целите на прекъсване повишаващата се тенденция към икономически и социален упадък в селските райони.

*322. Обновяване и развитие на населените места*

Мярка 322 има следните въздействия по отношение принос към постигане целите на ос 1 и 4 от ПРСР 2007-2013, както следва:

* Ос 1 – осигуряването на достъпност и привлекателност на населените места, в т.ч. чрез предприетите мерки за облагородяване на обществените пространства, е съществен елемент от условията за развиване и разнообразяване на икономическата дейност в селските райони, с което допринася към възможностите за създаване на конкурентна среда на местно равнище;
* Ос 4 – подобно на Мярка 321, прилагането на стратегиите за местно развитие, изпълнявани от МИГ по ЛИДЕР има допълващ ефект към реализираните проекти на бенефициентите по мярка 322, като по този начин се гарантира устойчивост и създаване на добри практики на местната територия.

Въздействията от прилагането на мярката са положителни и със значителен ефект както за самите бенефициенти на местно равнище, така и извън пределите на конкретна територия, поради допълващата синергия с цялостното въздействие на програмата по отношение повишаване привлекателността на селските райони чрез цялостното им обновяване и развитие.

### Ос 4: ЛИДЕР

1. До каква степен ПРСР е допринесла за изграждането на местния капацитет за наемане и разнообразяване чрез ЛИДЕР? (*Стратегически приоритет на Общността*)

Главна цел на подкрепата по ос 4 е създаването на устойчив капацитет на местно равнище за определяне на местна политика за развитие на селските райони, както и за нейното изпълнение, контрол и оценка.

Създаденият капацитет чрез прилагане на ЛИДЕР може да се разглежда в два аспекта – (1) капацитет, създаден в самите МИГ, и (2) капацитет, създаден в следствие изпълнение на проекти към МИГ.

Изграждането на административен капацитет започва с прилагането на подмярка 431-2 „*Придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответните територии за потенциални местни инициативни групи в селските райони*“. Мярката е необходима, тъй като България като нова държава-членка не е прилагала ЛИДЕР до момента и има нужда от стимулиране на интерес и изграждане на капацитет в местните общности. Целта на мярката е:

* Да подкрепи появата на местни инициативни групи в селските райони;
* Да подкрепи придобиването на умения за създаване и функциониране на такива групи на местно ниво;
* Да улесни процеса по подготовка на Стратегиите за местно развитие;
* Да окуражи включването на местното население в развитието и бъдещото прилагане на Стратегиите за местно развитие.

Подготвителната мярка стимулира огромен интерес и в следствие на това са подадени 136 заявления на кандидати от 181 (78%) от селските общини.

Общо по подмярка 431-2 са сключени 102 договора с потенциални МИГ (на обща стойност 16 547 924,98 лв.). От сключените 102 договора 90 са изпълнени. 137 общини (60%) от общия брой на общините в селските райони на България, които към този момент са 231, са със създадена стратегия за местно развитие.

Подкрепа по мярка 41 за изпълнение на разработените местни стратегии за развитие получават 35 МИГ от подкрепените 90 МИГ, за които са разработени местни стратегии за развитие. Липсата на достатъчно средства се явява единствената пречка за постигане на по-високи нива на изграден местен капацитет чрез подкрепа на повече МИГ.

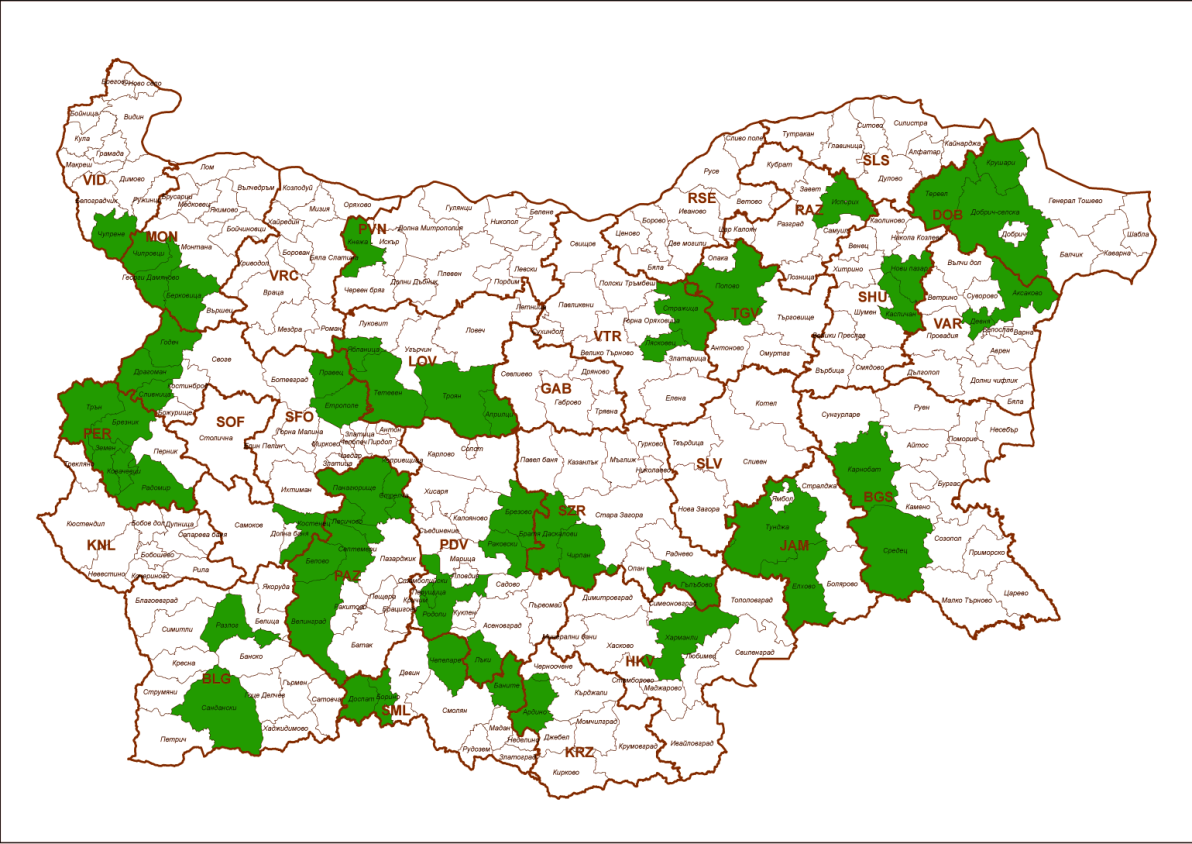


Източник: по данни на МЗХГ

**Фигура 22. Подадени заявления, сключени договори, изпълнени договори по подмярка 431-2 и подкрепени МИГ по мярка 41 за изпълнение на стратегии за местно развитие**

Бенефициентите изпитват финансови затруднения да изпълнят сключените договори, които допълнително за засилени от значителни закъснения при възстановяване на направените разходи. От сключените 102 договора 12 не са изпълнени. Бенефициентите по изпълнените договори са усвоили едва 64% от договорените средства. Анализ в текущата оценка на програмата за 2013 г. посочва, че причините за това са, че много бенефициентите не са разполагали с достатъчно средства, за да финансират първоначалното извършване на дейностите. Извършените разходи не се възстановяват навреме, което принуждава бенефициентите да използват възможно най-малко средства при реализиране на заложените дейности. Поради същата причина някои от дейностите отпадат.

Създадените по мярка 41 35 МИГ работят на територията на 57 общини, сравнително равномерно разположени на територията на цялата страна (виж картата по-долу). В Северозападния район са създадени 6 МИГ, в Северния централен – 3 МИГ, Североизточния – 4 МИГ; Югоизточния – 6 МИГ; Южния централен – 9 МИГ и в Югозападния – 7МИГ. Само на територията на областите Видин, Кюстендил, Русе, Плевен, Силистра и Сливен не се прилагат стратегии за местно развитие по подхода ЛИДЕР.



Източник: МЗХГ, Влияние на общата селскостопанска политика на ЕС върху българското земеделие, 2017 г.

**Фигура 23. Разположение на МИГ на територията на страната**

Основен резултат от подкрепата е създаването на административен капацитет за прилагане на подхода ЛИДЕР и придобиване на опит в процеса по оживяване на местните общности в селските райони чрез разработване на стратегии за местно развитие по подмярка 431-2. Административният капацитет основно е от полза за балансираното развитие на местните общности.

Чрез подмярка 431-1 “*Управление на местни инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия за местните инициативни групи, прилагащи стратегии за местно развитие и е свързан с изпълнението на одобрените за финансиране стратегии за местно развитие*“ създаденият капацитет се надгражда чрез подкрепа за дейности, свързани с предоставяне на информация, консултация и обучения на местното население на териториите на одобрените МИГ. Чрез подмярката се създава реален административен капацитет в подкрепените МИГ като са наети общо 151 човека в четири категории позиции – изпълнителен директор, технически асистент, експерт и счетоводител. В 25 от МИГ, екипите се състоят от посочените четири позиции, в други 9 МИГ експертите са двама, а най-големият екип е в МИГ „Преспа – Баните, Лъки, Чепеларе“ – изпълнителен директор, технически асистент, трима експерти и счетоводител. Това са хората, които „на терен“ реално прилагат подхода ЛИДЕР и мобилизират местната общност да участва в неговото прилагане.

По време на изпълнение на програмата екипите на МИГ търпят промени, което води до ниска устойчивост и загуба на административен капацитет. Една от основните причини за това текучество е забавяне на одобрението на стратегиите за местно развитие, създадени по подмярка 431-2, което води до значителни промени в първоначално одобрените хора по позиции, в следствие на големия период от време от подаване на Стратегиите за местно развитие и реалното започване на изпълнението им по мярка 41 (повече от година и половина). Последващото забавяне в одобрение и изплащане на заявките на МИГ води до забава в изплащане на средствата по трудови договори, което също е причина за наблюдаваното текучество.

По-голямо текучество на персонала се наблюдава в началото на изпълнение на подхода, когато несигурността е по-голяма и част от първоначално одобрените хора са неспособни да започнат работа (намерена друга перспективна позиция, сменено местожителство и др.). В следствие на това през 2012 г. е отчетено много високо ниво на текучество на персонала на МИГ – 40% от заетите лица. След първоначалната шокова замяна на служители през 2013 г. нивото на текучество се нормализира, като общият процент е 17%. Предпоставка за това по-добро сработване в екипите на МИГ е многото реализирани колективни дейности, които са и същността на ЛИДЕР – обмен на добри практики, обучителни пътувания в България и Европа, участия в различни инициативи и др., които формират здрави служебни връзки. Това в още по-голяма степен е видимо в процента текучество за 2014г., който е най-нисък – 11%. Всичко това в крайна сметка се отразява в подобряване на усвояването на средствата по мярка 41 с проекти към МИГ и намаляване на общия процент грешки в подадените отчети за възстановяване на направени разходи от МИГ.

**Таблица 80. Текучество в служителите на МИГ 2012, 2013 и 2104 г.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Позиция** | **Общ брой служители** | **Брой сменени служители през 2012 г. (%)** | **Брой сменени служители през 2013 г. (%)** | **Брой сменени служители през 2014 г. (%)** |
| Изпълнителни директори | 35 | 13 (37%) | 6 (17%) | 5 (14%) |
| Технически асистенти | 35 | 15 (43%) | 7 (20%) | 3 (9%) |
| Експерти | 46 | 19 (41%) | 9 (20%) | 4 (9%) |
| Счетоводители | 35 | 14 (40%) | 3 (8%) | 4 (11%) |
| **Общо** | **151** | **61 (40%)** | **25 (17%)** | **16 (11%)** |

Източник: Текуща оценка за 2013 г. на ПРСР 2007-2013 и презентация на МЗХГ

Включването в административните екипи на представители от територията на МИГ е добра практика от гледна точка на това, че те по-лесно осъществяват комуникация с потенциални бенефициенти с проекти към МИГ и мобилизират местната общност, а от друга страна са по-силно ангажирани с коректното прилагане на стратегията за местно развитие. По този начин публичните средства, инвестирани в обучението им, водят до създаване на местни лидери, които живеят и работят на територията на МИГ.

Заложените целеви стойности на изходните индикатори по мярка 431 по отношение на дейности за придобиване на умения и постигане на обществена активност и брой участници в дейностите не са постигнати изцяло, което говори, че не е използван целият наличен потенциал като финансови и човешки ресурси за изграждане на местен капацитет.

**Таблица 81. Изпълнение на целите на мярка 431-2**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Изходни индикатори** | **Индикатор** | **Цел 2007-2013г.** | **Изпълнение** | **%** |
| Брой дейности за придобиване на умения и постигане на обществена активност | 1 300 | 1 071 | 82% |
| Брой на участниците в дейностите по обучение | 26 000 | 11 446 | 44% |

Източник: Годишен доклад на ПРСР 2007-2013 за 2015 г.

Изграденият капацитет можеше да бъде по-голям, ако бяха финансирани повече МИГ, предвид на големия интерес, като резултат от изпълнението на подготвителната подмярка 431-2.

Анализът на напредъка за постигане на целите показва, че поставената цел за брой подпомогнати МИГ е изпълнена на 70% (35 при заложени 50), а по отношение на индикатора, свързан с общата площ, обхваната от МИГ, изпълнението е 72% (25 800 кв.м. от заложени 36 000 кв.м.). Изпълнението на индикатора, свързан с население, обхванато от МИГ, е 64% (постигнато 801 688 д. при индикатор 1 260 000 д.).[[35]](#footnote-35)

Следва да се има предвид, че индикаторът за брой подпомогнати МИГ е бил заложен съобразно предвиденото финансиране, като се е считало, че не всички стратегии ще бъдат на максималния праг. В последствие, тази целева стойност става невъзможна за постигане, предвид, че всички одобрени стратегии са били на максималния допустим праг за финансиране.

Неизпълнението на мярка 341, чиито цели на практика са постигнати с мярка 431, и прехвърлянето на средствата по мярката (около 61 милиона евро) към инвестиционните мерки от ос 3 редуцира финансовите възможности за подкрепа на МИГ и се отразява негативно на постигане на целите за изграждане на местен капацитет. Бюджетът на нереализираната мярка 341 е значителен на фона на общо заложените 76 милиона евро по ос 4 ЛИДЕР.

Другата основна линия за създаване на местен капацитет са изпълнените проекти от представители на местните общности по мярка 41. Това са основно бенефициенти, които изпълняват за първи път проектни дейности с европейско финансиране. Основната причина за това е изграденото доверие към екипите на МИГ, които са постоянно на разположение в етапа на кандидатстване – от консултацията за избор на мярка, през предоставяне на съвети как най-правилно да се формулира и изпълни проектът и накрая градивен мониторинг върху изпълнението. Спецификата на проектите е, че те са по-малки по размер, покриващи местни приоритети, създаващи заетост и основно за разнообразяване на дейността на бенефициента. Тук е и основната разлика в прилагането на мерки 311 и 312 от стратегиите на МИГ в сравнение със същите от ПРСР (подкрепили основно дейности за селски туризъм и ВЕИ). По мерките на МИГ са създадени редица малки и полезни за местните общности бизнес инициативи, като автомонтьорски, фризьорски и туристически услуги, заведения за обществено хранене и др.

|  |
| --- |
| **Ползи от изпълнението на местните стратегии за развите:**   * Закупуване на оборудване за подпомагане на местния бизнес и земеделските сторанства; * Опазване и възстановяване на природното наследство; * Опазване на културното наследство; * Насърчаване на туристическите дейности; * Рехабилитация на обществени сгради и площи; * Изграждане на спортни площадки.   12032867_869470826423543_8226050461896222569_o    *Информация, предоставена от МИГ Лясковец – Стражица* |

Макар и съпроводено с трудности, в периода 2007 – 2013 г. са поставени основите на изграждане на местен капацитет за прилагане на стратегии за развитие с подход „отдолу-нагоре“ в 35 МИГ, разположени на територията на 57 общини. Този капацитет дава добра основа за надграждане при прилагането на подхода ЛИДЕР в ПРСР 2014-2020.

1. До каква степен МИГ допринасят за постигане на целите от местната стратегия за развитие и ПРСР?

Подходът ЛИДЕР, като част от политиката за развитие на селските райони на Общността в периода 2007 – 2013 г., се използва като инструмент за децентрализирано управление и интегрирано местно развитие в селските райони.

Стратегиите за местно развитие на МИГ отговарят на общите стратегически цели на ПРСР, отчитайки потребностите на местните общности.

При осъществяването на стратегиите за местно развитие МИГ прилагат мерки по Регламент (ЕО) 1698/2005, указани в ос 1 (с изключение на фиксирани годишни плащания), ос 2 (с изключение на плащането на площ) и ос 3. Други дейности извън мерките, упоменати в ПРСР, но включени в Регламент (ЕО) № 1698/2005, биват подпомогнати, ако те допринасят за осъществяването на конкретните цели на стратегиите за местно развитие и за общите цели на ПРСР. Подкрепени са също така и проекти за сътрудничество между групи по ЛИДЕР.

В местните стратегии за развитие са включени 13 мерки от трите оси на ПРСР 2007-2013 г., както следва:

Ос 1 „Подобряване на в земеделския и горския сектор“:

* + Мярка 111 „Обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания“,
  + Мярка 121 “Модернизиране на земеделските стопанства“,
  + Мярка 123 „Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти“.

Ос 2 „Подобряване на околната среда и природата“:

* + Мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи“ и
  + Мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“.

Ос 3 „Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика“:

* + Мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“,
  + Мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“,
  + Мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“,
  + Мярка 321 „Основни услуги за населението и икономиката в селските райони“,
  + Мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места“,
  + Мярка 323 „Опазване и подобряване на селското наследство“,
  + - Мярка 331 „Професионално обучение и предоставяне информация за икономическите субекти, които работят в областите обхванати от ос 3“,
  + - Мярка 7.1 „Напред към наследството – територията Исперих ни обединява“.

Прави впечатление, че за да отговорят на местните потребности, няколко МИГ са прилагали мерки, които не са заложени в ПРСР, но са включени в Регламент на ЕС 1698/2005 – Мярка 323 „Опазване и подобряване на селското наследство“, Мярка 331 „Професионално обучение и предоставяне информация за икономическите субекти, които работят в областите обхванати от ос 3“, а МИГ „Исперих“ дори е създала собствена „дизайнерска“ мярка.

Възможността МИГ да прилагат мерки, извън обхвата на ПРСР 2007-2013, но важни за местната общност позволява стратегиите за местно развитие да бъдат по-добре адаптирани към изискванията на територията. МИГ трябва да бъдат насърчавани в стратегиите за местно развитие да планират важните за общността мерки, тъй като това увеличава добавената стойност на стратегиите. От друга страна, прилагането на тези мерки затруднява до известна степен Разплащателна агенция, тъй като изискват разработване на нови методики за оценка на проектите, което от своя страна води до забавяне на оценката им.

В програмния период 2007-2013 като част от изпълнението на местните стратегии за развитие са подписани договори по 1 221 проектни предложения. Самият процес на подаване на проекти стартира колебливо, тъй-като е на лице голям времеви интервал между създадения интерес по подмярка 431-2 и реалното изпълнение на одобрените стратегии. В последствие се налага по подмярка 431-1 отново да се мобилизира местната общност. В резултат на това интересът по първите покани на МИГ е значително по-малък от този в края на периода. До голяма степен негативно отражение върху този процес създава и забавянето в разглеждането и одобрението на проекти от РА на ДФЗ, което по мерките извън ПРСР 2007-2013 достига до 18 месеца. Това забавяне е следствие от новите процедури за оценка, които трябва да бъдат разработени специално за проектите на МИГ. От друга страна, голяма част от проектите са с малък размер и съответно не са приоритетни за РА, тъй като за неголям финансов ресурс от ПРСР се ангажира голям човешки ресурс от структурата на РА. Забавянето в одобрението на проектите обезкуражава потенциалните бенефициенти. Това в комбинация с приключващия програмен период не позволява на МИГ да разпределят освободените финансови средства от редукция в общите допустими разходи, непризнати разходи по заявки за плащане и намалени общи допустими разходи след проведени процедури по ЗОП към други одобрени (резервни) проекти, за които не е стигнал финансов ресурс.

От таблицата в Приложение 3 се вижда, че въпреки краткото време за изпълнение на мярка 41 МИГ успяват да мобилизират местните общности да подадат проекти, като в някои от случаите общият размер на подадените проекти надвишава с 208,96 % (МИГ Брезник-Трън) разполагаемия бюджет за проекти. По информация от МЗХГ общият брой на подадените към МИГ проекти е 1 908 бр. или 140 % от одобрения бюджет по мярка 41. След приключване на оценителните комисии към ДФЗ – РА одобрените проекти са 1 588 бр. До подписване на договор достигат 1 221 бенефициенти. Общо изплатената субсидия по реализираните проекти е в размер на 76 741 501,69 лв. което е 99 % от актуализирания бюджет по мярка 41, а броя изпълнени проекти са 1 170.

Основните проблемите и предизвикателства по отношение на изпълнението на стратегиите за местно развитие, които МИГ са срещнали, са:

* Забавяне на одобрението на договорите за финансиране на стратегиите, което е причина за скъсяване на срока на тяхното изпълнение;
* Забавяне на процеса на договаряне на проектите на кандидатите, водещо до демотивиране на потенциалните бенефициенти и отказ от изпълнение на инвестиционните намерения;
* Забавяне на одобрението на планирани разходи и дейности (годишния бюджет на МИГ), което от своя страна скъсява периода за изпълнение на заложените дейности. Това води и до влошаване на финансовата стабилност на МИГ;
* Забавяне на подписването на анекси за трансфер на финансови средства от мярка в мярка в стратегиите за местно развитие, за смяна на членове от екипите, смяна индикатори, промени в бюджета;
* Забавяне на одобрението на доклади за отчитане на дейностите и исканията за плащане.
* Спад на ентусиазъм и интереса на одобрените 90 МИГ по подмярка 431-2 в следствие на това, че по мярка 41 са одобрени само 35 МИГ
* Голям времеви интервал (1 година и 6 месеца) между подаване на стратегиите и тяхното финансиране.
* Невъзможност за пълно усвояване на бюджета по мярка 41, поради липса на време освободените средства от неизпълнените проекти да се прехвърлят към одобрени проекти, включени в резервен списък, за които не е наличен свободен финансов ресурс;
* Липса на авансово финансиране на проекти от НПО сектора, които се изпълняват към стратегия на МИГ;
* Липса на разграничаване при изискванията към малки и големи проекти – една и съща административна тежест, време за оценка и проверки;
* Липса на достатъчно публичност в началото на прилагане на мерките към МИГ и от там липса на интерес от потенциални бенефициенти. Това изоставане в последствие е наваксано и в последните години на прилагане на мярката се наблюдава висока усвояемост. Добре би било да се популяризират реализирани към МИГ проекти и добри практики, с което допълнително да се стимулира местната инициатива.
* Липса на децентрализация при оценката на проекти и извършване на една и съща оценка от МИГ и ДФЗ. Това води до забавяне на оценката на проекти на МИГ и разход на публични средства. МИГ би трябвало да имат по-голяма самостоятелност за извършване на оценка на малки проекти, като последните се проверяват от ДФЗ на база на анализ на риска;
* Системно изоставане във възстановяване на средства по заявки на МИГ;
* Финансов дефицит – невъзможност за планиране на разходите в следствие на постоянен финансов дефицит в МИГ.
* Негативно влияние на икономическата криза и политическите промени в държавата;
* Чести промени в наредбата, регламентираща прилагането на подхода ЛИДЕР;
* Липса на ефикасно финансиране, което може да се осигури с въвеждане на авансово финансиране на 2-годишна база и създаване на подходяща кредитна линия.

Първоначално предвиденото разпределение при програмирането на ПРСР по осите в мярка 41 се разминава с действителното желание на потенциалните бенефициенти, но все пак очакването, че голяма част от мерките в стратегиите ще бъдат насочени към общинските мерки от ос 3, се запазва.

**Таблица 82. Планирани и договорени бюджети по мярка 41**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Ос** | **Планирани бюджети** | **Договорени бюджети** |
| Ос1 | 35% | 27% |
| Ос2 | 5% | 1% |
| Ос3 | 60% | 72% |
| Общо мярка 41 | 100% | 100% |

Източник: По данни от Доклад за текуща оценка 2013

Преобладаващата част от одобрените проекти по мярка 421 „*Вътрешнотериториално и транснационално сътрудничество*“ също подкрепят инициативи подпомагащи постигането на целите на ос 3 „Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика“ на ПРСР 2007 – 2013 г. – 93 % (13 бр)., като само 1 проект попада в ос 1 „Подобряване на земеделския и горския сектор“ по данни за договорирани средства от ДФЗ-РА.

Може да се заключи, че чрез изпълнението на местните стратегии за развитие МИГ са допринесли най-вече за постигане на целите на ос 3 на ПРСР, свързани с подобряване на услугите за местните общности и качеството на живот в селските райони на територията на 57 общини в страната.

Това, че голяма част от проектите по мярка 41 са насочени към интервенции в обхвата на ос 3 се дължи както на явната необходимост от подобряване на общинската инфраструктура, в която не са правени инвестиции в последните 20 години, така и от факта, че МИГ са силно зависими, включително финансово от общините, на чиито територии работят.

Мерките за разнообразяване (311 и 312) са желани и необходими за общините от селски тип. Голяма част от услугите за населението и бизнеса в тези общини се предлагат от икономически субекти, работещи в близките областни градове поради по-големия брой население и по-добрата бизнес среда. Точно чрез изпълнените по ЛИДЕР проекти се подобрява икономическа среда за развитие на бизнес в селските общини с увеличаване на предлаганите услуги и се създават предпоставки за забавяне на процеса по обезлюдяване на селските райони.

Въпреки че за мярка 323 е отделен не голям бюджет, тя е изключително важна, тъй-като не се прилага в ПРСР, но е насочена към подпомагане на проекти за селско и природно наследство. По нея се реализират дейности за популяризиране на културното материално и нематериално наследство – изработване на филми с културна насоченост, закупуване на носии за самодейни състави, отпечатване на книги, организиране на фестивали и други подпомагащи културната идентичност и самодейност на селските райони дейности.

Спецификата на ЛИДЕР позволява на местните общности да изградят стратегия за местно развитие на база потребностите на територията, която все пак е обвързана с ограниченията, които поставят регламентите относно предоставяната подкрепа. Поради това, макар и базирани на местните нужди, стратегиите за местно развитие са насочени основно към подкрепа за приоритетите на ПРСР 2007-2013. В новия програмен период за подхода ЛИДЕР е осигурено многофондово финансиране, което гарантира много по-големи възможности за адресиране на местните нужди.

По отношение на създаване на заетост проектите на МИГ създават общо 2 609 нови работни места, както е посочено в таблицата по-долу.

**Таблица 83. Създадени работни места по проекти на МИГ**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Работни места в/извън земеделието** | **Сфера на дейност** | **Общ брой създадени работни места** | | | | |
| **Мъже** | | **Жени** | | **Общо** |
| **< 25** | **над 25 години** | **< 25** | **над 25 години** |
| Работни места в рамките на земеделското стопанство: | Селски туризъм | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Занаяти | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Продажба на дребно | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Производство на енергия от възобновяеми енергийни източници | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Други | 344 | 413 | 126 | 115 | 998 |
| Работни места извън земеделското стопанство: | Туризъм | 7 | 11 | 10 | 16 | 44 |
| Занаяти | 6 | 18 | 5 | 16 | 45 |
| Продажба на дребно | 0 | 1 | 0 | 2 | 3 |
| Производство на енергия от възобновяеми енергийни източници | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Други | 9 | 21 | 7 | 16 | 53 |
| **ОБЩО** | | **366** | **464** | **148** | **165** | **1143** |

Източник: Данни, предоставени от ДФЗ-РА

МИГ имат принос за постигане целите както на ПРСР 2007-2013, така и на местните стратегии на 57-те общини, на чиято територия функционират или 28% от територията на селските общини в България[[36]](#footnote-36). Този принос е ограничен от факта, че заделените ресурси по мярка 41 от 53 891 814,00 милиона евро за изпълнение на проекти на МИГ са редуцирани на 39 750 000,00 милиона към края на програмата (виж таблица 18) . Анализът на постигане на заложените индикатори показва, че индикаторът за брой проекти, финансирани от МИГ, е изпълнен на 59 %(1374 проекта)[[37]](#footnote-37), а относно брой финансирани бенефициенти от МИГ изпълнението е на 73% (997 бенефициента)[[38]](#footnote-38). Основен фактор за ограничения принос е и малкото време за изпълнение на проектите предвид закъсненията в прилагането на подхода.

Ползите от прилагането на мерките от ос 4 ЛИДЕР са осъзнати от общините в България още на етап подготвителна подмярка. Забелязва се силен интерес и борба на идеи и концепции. По-силните и качествени стратегии побеждават и дават възможност на 57 общини да активират местните си общности. Ефектът от това е видим благодарение на изградената нова или модернизирана общинска инфраструктура, стартиралите нови бизнес оператори, инвестициите в културно наследство и др. Проектите, реализирани както от частни, така и от публични бенефициенти, допълват подкрепата, която местните общности получават по мерките от ПРСР, по директните плащания и по другите национални мерки за подкрепа. Добра практика в тази посока са видът и размерът на финансираните проекти. В по-голямата си степен те са малки, но жизнени проекти, които създават работни места и добавена стойност. Основно бенефициентите към МИГ кандидатстват за първи път за безвъзмездна финансова помощ, благодарение на доверието, което се е изградило помежду им. От допълнителна помощ е контактът „лице в лице“, който се осъществява на място в офисите на МИГ и това, че експертите са достъпни и познати лица, които са и винаги на разположение за консултации и информация. Опитът, натрупан с изпълнението на тези проекти, е добра база, на която да стъпи прилагането на ПРСР 2014-2020 и в частност подхода ЛИДЕР.

1. До каква степен е бил приложени подходът ЛИДЕР?

Подходът ЛИДЕР в своята същност е подход „отдолу-нагоре“ – местните общности сами определят какви проекти/интервенции отговарят на техните нужди на база на оценка на потребностите им.

Прилагането на ЛИДЕР в държавите-членки стартира през 1991 г., като подходът се развива във времето заедно с останалата част на ОСП. В програмния период 2007-2013 подходът се интегрира и става част от програмите за развитие на селските райони. В този период той се прилага за първи път в България.

В ПРСР 2007-2013 подходът ЛИДЕР е приложен чрез изпълнението на 3 мерки:

* М41 Прилагане на стратегии за местно развитие
* М421 Междутериториално и транснационално сътрудничество
* М431 Административни разходи на МИГ, придобиване на умения и оживяване на територията
  + *431-1 Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност на териториите на избрани и одобрени МИГ*
  + *431-2 Придобиване на умения и постигане на обществена активност за територията на потенциални МИГ*

По ос 4 ЛИДЕР в първоначално одобрената ПРСР 2007-2013 е планирано да се предоставят средства в размер на 2,6% от приноса на Общността по програмата. Около 82% от бюджета по ос ЛИДЕР е предназначен за осъществяването на стратегии за местно развитие и насърчаване на сътрудничеството, а 18% – информационни дейности и за изграждане на капацитет на заинтересованите страни по отношение на подхода ЛИДЕР в селските райони. Планираните средства по ос 4 в окончателния бюджет след няколко изменения на програмата са в размер на 1,71% от приноса на ЕЗФРСР (виж таблица 15), като остава под прага от 2,5%, посочен в чл. 17(2) на Регламент (ЕО) 1698/2005.

За да отговорим на поставения въпрос ще проследим доколко са приложени седемте основни характеристики на подхода:

1. **Стратегии за местно развитие, основаващи се на териториален принцип.**

Стратегиите за местно развитие са съобразени с Националния стратегически план за развитие на селските райони и изцяло кореспондират на приоритети на ПРСР 2007-2013 г. В голямата си част стратегиите са съобразени и с регионалните планове за развитие на шестте планови района; стратегиите за развитие на областите, в които попадат МИГ и общинските планове за развитие на общините, включени в териториите на МИГ.

Поради това стратегиите, макар и изработени за отделни МИГ и отделни територии и след специално направени проучвания за нагласите, опита и очакванията на населението и фирмите от териториите на МИГ, в голямата си част съдържат еднакви приоритети и мерки.

1. **Изграждане на местни публично-частни партньорства (местни инициативни групи)**

Със създаването на МИГ е поставено началото на изграждане на местни партньорства, в които участват основните заинтересовани страни – стопански (юридически лица, които генерират приходи от продажби и земеделски производители), нестопански (НПО, читалища) и публични институции (общини, училища, професионални гимназии).

От направения подробен анализ на заинтересованите страни, участвали в изпълнението на проекти към Стратегиите за местно развитие може да бъде се каже, че стопанският сектор заема най-голям дял – 78 %. Следват представителите на нестопанския сектор, които заемат 14 % от изпълнилите проекти. Най-малък дял от заинтересованите страни заема публичният сектор с 8 % от изпълнилите проекти по стратегиите[[39]](#footnote-39).

Общият брой бенефициенти, които са изпълнили проекти, администрирани от МИГ по мярка 41 към 31.12.2015 г възлиза на 997 бр.

**Таблица 84. Разпределение на бенефициентите по мерки**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№** | **Ос** | **Мярка** | **Брой** |
| 1 | Ос 1 „Подобряване на в земеделския и горския сектор“ | Мярка 111 „Обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания“ | 13 |
| 2 | Мярка 121 “Модернизиране на земеделските стопанства“ | 307 |
| 3 | Мярка 123 „Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти“ | 41 |
| 4 | Ос 2 „Подобряване на околната среда и природата“ | Мярка 223 „Първоначално залесяване на неземеделски земи“ | 5 |
| 5 | Мярка 226 „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“ | 12 |
| 6 | Ос 3 „Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика“ | Мярка 311 „Разнообразяване към неземеделски дейности“ | 60 |
| 7 | Мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“ | 291 |
| 8 | Мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“ | 40 |
| 9 | Мярка 321 „Основни услуги за населението и икономиката в селските райони“ | 75 |
| 10 | Мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места“ | 56 |
| 11 | Мярка 323 „Опазване и подобряване на селското наследство“ | 75 |
| 12 | Мярка 331 „Професионално обучение и предоставяне информация за икономическите субекти, които работят в областите обхванати от ос 3“ | 11 |
| 13 | Мярка 7.1 „Напред към наследството – територията Исперих ни обединява“ | 11 |

Източник: Собствени изчисления по данни, предоставени от ДФЗ

1. **Улесняване на иновациите.**

От направените анализи като цяло е видно, че ПРСР 2007-2013 има незначителен принос към улесняване на иновациите. Основният принос на ЛИДЕР в това отношение е по мярка 421, която има за цел освен да подкрепи съвместните дейности, също да подкрепи и иновациите в селските райони в продуктите и услугите, които съчетават различни черти на селските райони и създават добавена стойност за селските райони, както и да подкрепи създаването на идентичност на ниво ЕС в добавка към местната, регионалната и националната идентичност.

По данни от мониторинг на изпълнението към мярката не е проявен голям интерес и се отчита слабо изпълнение поради забавеното стартиране и недостатъчно време за изпълнение на проектите. Други трудности, които са срещнали бенефициентите, са[[40]](#footnote-40):

* Трудности при отчитане и финансиране на дейностите по различните видове проекти;
* Липса на възможност за получаване на авансови плащания за проекти с меки мерки;
* Предоставена възможност за участие на членовете на екипите на МИГ в управлението на проектите само на доброволен принцип;
* Липса на синхрон между УО на отделните страни в сроковете за обявяване на прием и одобрение на проекти;

Изпълнени са едва 9 проекта с бенефициенти 15 МИГ. В резултат е докладвано прилагането на 3 иновативни продукта. Проектите за техническа помощ на практика са били изгубени, поради забавянето на процеса на оценяване. Бенефициентите с одобрени проекти за техническа помощ не са изпълнили договорите, които са били подготвени, защото не са имали възможност за кандидатстване и/или време за изпълнение на същинските дейности.

**Таблица 85. Индикатори за изпълнение на мярка 421**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Вид индикатор** | **Индикатор** | **Цел**  **2007-2013** | **Изпълнение** | **Изпълнение**  **(%)** |
| **Продукт/**  **извършени дейности** | Брой проекти за междутериториално и транснационално сътрудничество | 55 | 9 | 16 |
| Брой създадени иновативни продукти/услуги в селските райони | 40 | 3 | 7,5 |

Източник: По данни на ДФЗ и годишни доклади на МИГ за 2015 г.

1. **Подход отдолу-нагоре**

Основната идея на ЛИДЕР е прилагането на инициативи отдолу-нагоре. Със стартирането на подхода са създадени възможности за изпълнение на проекти, които са от значение за местните общности. Като цяло обаче, не може да се каже, че подходът отдолу-нагоре е прилаган изцяло, предвид на това, че се прилага за първи път в България, местните стратегии за развитие са предимно ориентирани към изпълнение на стратегическите цели на ПРСР и регионални и общински стратегии. Регионалните и общински стратегии, макар и създавани с цел адресиране на местни нужди, в голяма степен са съобразени с националните приоритети и с възможностите за финансиране, предоставяни от оперативните програми, предвид, че последните са основен източник на финансиране. В същото време стратегиите за местно развитие са изцяло разработени след проучване на съответните територии и с пълно съгласуване с местните общности.

1. **Многосекторен подход при планиране и прилагане на стратегията**

Прилагането на многосекторен подход през програмния период 2007-2013 е силно ограничено, тъй като местните стратегии за развитие и мерките в тях са ограничени от изискванията на регламентите и са ориентирани предимно към постигане на целите на ПРСР 2007-2013. Прилагането на реален многосекторен подход се очаква през настоящия програмен период 2014-2020, тъй като е осигурено многофондово финансиране и много по-големи възможности за прилагане на мерки, които са извън обхвата на програмата за развитие на селските райони.

1. **Работа в мрежа на местните партньорства**

Оценката в това отношение е разнопосочна. Някои МИГ успяват да катализират и поддържат добра мрежа от партньорства, което е видно от високите резултати на прилагане на стратегиите за развитие. При други МИГ мрежите от местни партньорства са много ограничени и слаби.

Като добра практика за работа в мрежа може да бъде представено създаването на неформална мрежа на МИГ от Южен централен район. Нейното начало е поставено в края на 2012 г. на регионален форум, когато представители на МИГ Белово, Септември, Велинград, МИГ Панагюрище, Стрелча, Лесичово, МИГ Харманли, МИГ Раковски, МИГ Сандански, МИГ Високи Западни Родопи и МИГ Преспа вземат решение за изграждане на регионална мрежа с цел повишаване активността на МИГ. До края на прилагане на стратегиите за местно развитие членовете на неформалната мрежа осъществяват успешно сътрудничество чрез провеждане на форуми, на които обсъждат проблемите при реализацията на стратегиите, в частност процедурите за оценка на проекти, рисковете при изпълнение на проектите, търсят решения и обсъждат идеи за по-успешното им прилагане.

През програмен период 2007 – 2013 обмяна на резултати, опит и ноу-хау между местните партньорства е осъществявано чрез Асоциация „Българска национална ЛИДЕР мрежа”. По данни от сайта на асоциацията http://www.leader-network.org/index.php/za-asotziatziyata/3-za-asotziatziyata, мрежата е учредена на 6 октомври 2012 г. Организацията се състои от 29 на брой местни инициативни групи.

Основни ползватели на работата на асоциацията са: административни и управленски екипи в цялата страна; публично-частни партньори/участници във всяка МИГ в цялата страна; представители в секторите на развитие /местни общности по нива на въздействие в населените места и регионите на страната, в които има МИГ; граждани и граждански организации, както и други заинтересовани страни в малките населени места като читалища, граждански организации, обединения на местния бизнес, организации на лица в неравностойно положение, клубове и сдружения.

Асоциация „Българска национална ЛИДЕР мрежа“ работи активно в полза на своите членове. Чрез посредничеството на организацията е поставено началото на работа в партньорство между МИГ и сътрудничеството с УО. Като продължение на успешното сътрудничество между членовете, асоциацията взима участие в работната група за изготвяне на нормативен акт за координация на многофондовото прилагане на подхода Водено от общностите местно развитие за периода 2014 – 2020.

1. **Сътрудничество/коопериране**

Нивата на сътрудничество и коопериране са все още много слаби. Това е видно както от броя общини, на територията на които работи една МИГ, така и от осъществените проекти за сътрудничество. По-голямата част от местните инициативни групи включват в територията си само една община – 19 бр., следвани от МИГ, обхващащи две общини – 12 бр., три МИГ включват три общини и само една МИГ е включила в територията си четири общини.

Добро сътрудничество между МИГ е осъществено от членуващите групи в Националната селска мрежа[[41]](#footnote-41), където представителите – членове на екипите или колективните управителни органи са взели участие в множество тематични работни срещи за обмяна на опит, свързана с представяне на модели на проекти и добри практики в областите заетост, иновации и възобновяеми енергийни източници, финансирани по стратегиите за местно развитие от ПРСР 2007 – 2013.

1. До каква степен прилагането на подхода ЛИДЕР е допринесло за подобряване на местното управление? (Стратегически приоритет на Общността)

Местното самоуправление стъпва на активно участие от страна на местните общности. Тук важната роля на МИГ е да въвлече различни заинтересовани страни в изпълнението на мерките на МИГ. Те могат да бъдат разпределени в три сектора – стопански, нестопански и публичен.

Към стопанския сектор се причисляват физически и юридически лица, които генерират приходи от продажби – ЕТ, ЕООД, ООД, земеделски производители и др.

Към нестопанския сектор спадат лица, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел или по Закона за народните читалища, както и физически лица – най-често активни местни лидери, НПО, читалища и др.

Публичният сектор включва публични институции – общини, училища, професионални гимназии и др.

От направения анализ на заинтересованите страни и бенефициентите (Приложение 3), участвали в изпълнението на проекти към Стратегиите за местно развитие може да са заключи, че стопанският сектор заема най-голям дял в изпълнението на проекти от Стратегиите за местно развитие – 78 % от заинтересованите страни – ЕТ и физически лица, ЕООД, ООД, земеделски кооперации. Следват представителите на нестопанския сектор, които заемат 14 % от изпълнилите проекти по стратегиите – 128 бр. читалища и неправителствени организации (НПО). Най-малък дял от заинтересованите страни заема публичният сектор с 68 бр. Тук се включват общини, професионални гимназии, институти, горски стопанства и местни поделения на вероизповедания, които представляват 8 % от изпълнилите проекти по стратегиите.

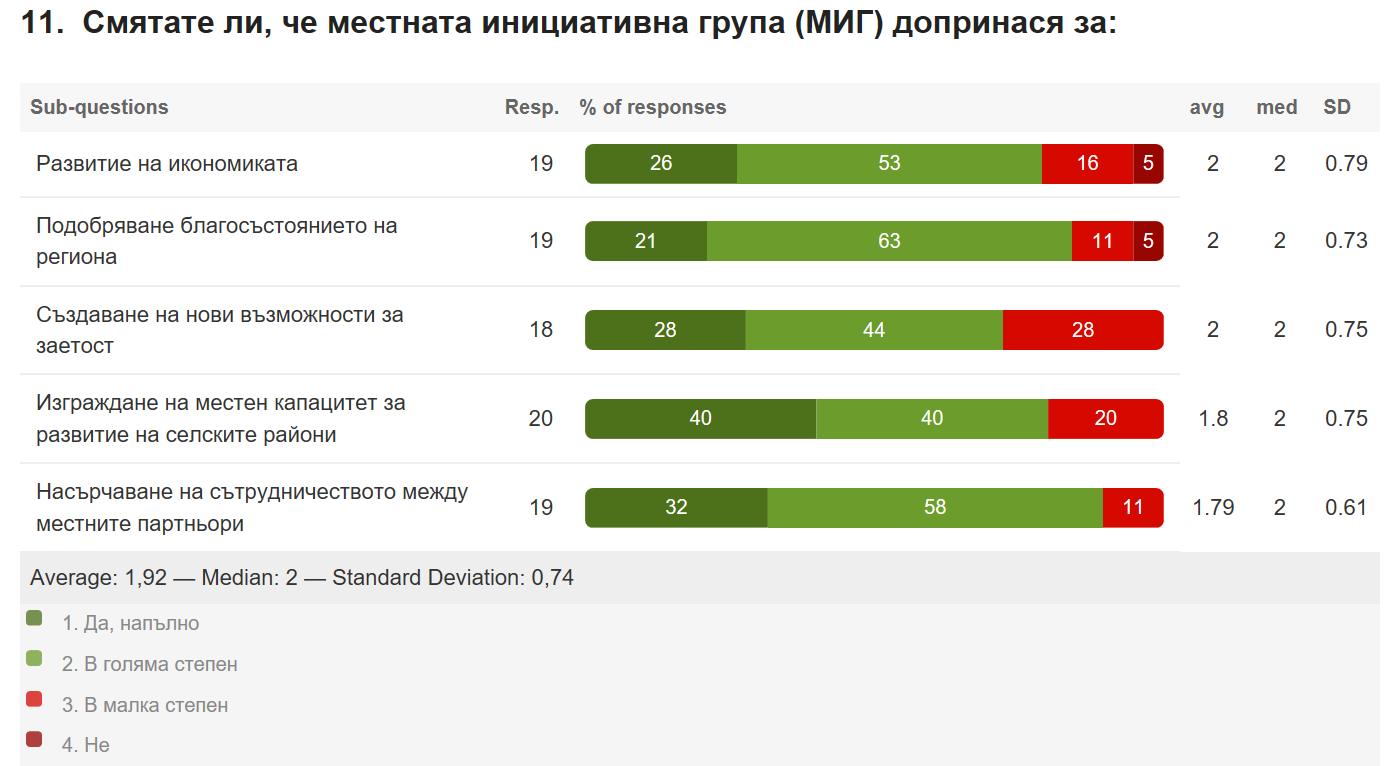
Източник: Собствен анализ на база данни от ДФЗ-РА

**Фигура 24. Бенефициенти по проекти на МИГ по сектори в периода 2007-2013 г.**

МИГ са успели да обединят партньорите от обществения и частния сектор в изпълнението на стратегиите. Ниският дял на участие на публичния сектор е положителен резултат, тъй като съгласно Основното ръководство по подхода ЛИДЕР на равнище вземане на решения частните партньори и асоциации трябва да съставляват поне 50 % от местното партньорство и да се избягва превеса на публичните органи в лицето на общините.

Подходът ЛИДЕР е първоначална стъпка за активиране на местни инициативи и подобряване на местното самоуправление. В тази посока, макар изпълнението да не е било толкова ефективно, колкото би могло да бъде, подходът е разпознат като възможност за проява на местна инициатива и осигуряване на финансиране за проекти от местно значение.

Направеното проучване сред общини от селските райони показва много висока оценка за значението на подхода за местното управление и развитие (виж фигурата по-долу).



Източник: Собствено онлайн проучване в рамките на оценката

**Фигура 25. Принос на МИГ, оценен от общините партньори**

Прилагането на подхода допринася за подобряване на местното управление в няколко аспекта:

* Създаване на местни инициативни групи, които са реален партньор на общинските власти.
* Активиране на заинтересованите страни.
* Подобряване и улесняване на координацията между различните заинтересовани страни.
* Изграждане на местен човешки капацитет от експерти, които да подпомагат местните власти в изработването и управлението на проекти.

### Техническа помощ

Мярка 511 „Техническа помощ“ е инструмент, който осигурява финансова подкрепа за управлението и прилагането на програмата и за изпълнението на Общата селскостопанска политика и на политиката за развитие на селските райони.

Целта на Мярка 511 е да подкрепя управлението, изпълнението, наблюдението, контрола, оценката, публичността и информираност на ПРСР 2007-2013 и изграждането и укрепване на административния капацитет на програмата.

Финансовата помощ, отпусната за дейности по линия на техническа помощ е в размер до 100% от общите допустими разходи. Мярка 511 осигурява средства за подготовка, мониторинг, оценка, одит и контрол, административна и техническа подкрепа. По тази мярка се прилагат дейностите за Националната селска мрежа.

Специфичните цели на мярка „Техническа помощ“ са :

* + да се осигури добро ефективно и ефикасно финансово и оперативно управление на програмата;
  + да развие и укрепи административния капацитет на Управляващия орган – Дирекция „Развитие на селските райони“ към МЗХГ.
  + да осигури подготовката, управлението и ефикасното използване на финансовия ресурс, предоставен за дейността на Националната селска мрежа;
  + да осигури прозрачност, информация , комуникация и популяризиране на програмата;

Бенефициенти по програмата са: УО на ПРСР – дирекция „Развитие на селските райони“ към МЗХГ и ДФЗ-РА.

По отношение на мярка 511 „Техническа помощ“ не са формулирани индикатори и поради това не са мерени постигнати резултати и ефекти. Това съответно затруднява оценката и проследяване на напредъка на дейностите по мярката.

1. До каква степен мярка „Техническа помощ“ е допринесла за постигането на целите на ПРСР?

Заложените дейности по мярката са насочени към постигане на ефективно и ефикасно финансово и оперативно управление на програмата. Предвидените дейности се отнасят към повишаване на административния капацитет на служителите на Управляващия орган и ДФЗ-РА, осигуряване на външна консултантска подкрепа (анализи, проучвания, оценки, информационни събития и популяризиране), обучения, материално и техническо обезпечаване. От бюджета на програмата са обособени суми за допълнение към работната заплата на служители на УО и ДФЗ-РА, както и за трудови възнаграждения за наети допълнителни служители на трудов договор съгласно постановление на Министерски съвет № 230 от 25 септември 2009. Информационните дейности и публичните събития за популяризиране на програмата са основен елемент на Комуникационния план, който е заложен в мярката.

В таблицата по-долу планираните дейности по мярката са систематизирани към нейните цели.

**Таблица 86. Цели, планирани дейности и разходвани средства по мярка 511**

| **Цели** | **Дейности** | **Действителни разходи** | |
| --- | --- | --- | --- |
| **евро** | **%** |
| Добро ефективно и ефикасно финансово и оперативно управление на програмата | 1.Разработване на анализи, проучвания, на оценки, технически доклади от външни изпълнители.  2.Функциониране на Комитета за наблюдение(КН) и организиране на заседания на КН;  4. Техническо и технологично оборудване (закупуване и поддръжка на компютърни системи, лицензирани софтуер, информационни системи за обмен на информация и за наблюдение и др.)  5. Оценки на изпълнението на ПРСР (текуща, междинна, последваща и изготвяне на годишен доклад)  6. Последваща оценка на Програма САПАРД; | 580 061  212 681  3 333 432  812 094 | 18% |
| 2.Укрепване на административния капацитет на УО и ДФЗ-РА | 1.Организиране на обучения за администрацията на УО и ДФЗ-РА по теми, свързани с управлението, изпълнението, контрола, мониторинга и оценката на програмата;  2.Участие в конференции и семинари, организирани от ЕС и от страни-членки на ЕС | 580 061 | 2% |
| 3.Информираност, публичност и популяризиране на програмата | 1.Подготовка и изпълнение на Комуникационния план, в който са включени информационни компании, информация в електронните медии, публични семинари и популяризиране на ПРСР.  - Разпространение на информация за ПРСР, тази дейност е пряко свързана с практически аспекти на изпълнението на програмата (включва публикации, и разпространение на материали (документи, доклади, плакати, брошури, листовки, ръководства, инструкции, правила и др.);  - Публични семинари и информационни събития;  -Поддръжка на уебсайтовете на МЗХГ и РА, които предоставят информация на потенциалните бенефициенти по отношение на възможностите за получаване на подкрепа и за резултатите от изпълнението на програмата. | 14 576 739 | 38% |
| Национална селска мрежа | 1.Създаване и укрепване на мрежа на заинтересованите лица  2.Разработване на анализ и проучвания, които подпомагат изпълнението на ОСП и  Политиката за развитие на селските райони  3. Организиране на обучителни семинари и  подкрепа за изграждане на капацитета на потенциални бенефициенти  4. Подкрепа на местните  инициативни групи (МИГ) по подхода ЛИДЕР  5.Представяне на мрежата на международно  Европейската мрежа за развитие на  селските райони. | 2 817 583 | 7% |
| Работна заплата и допълнително финансово стимулиране | | 13 167 252 | 35% |
| **Общо** | | **38 133 658** | **100%** |

Източник: По данни на УО на програмата

Правилата за предоставяне на техническа помощ по ПРСР 2007-2013 се определят от Наредба № 13 от 3 април 2008 г. за организацията по предоставяне на финансова помощ за изпълнение на дейностите по линия на техническа помощ от ПРСР 2007-2013. Наредба 13 е променяна няколкократно с цел подобряване на процедурите и намаляване на административната тежест при одобрение на техническите оферти и процедурите при одобрение и разплащане. В наредбата е описана организацията по предоставяне на финансова помощ за изпълнение на дейностите по линия на техническа помощ, условията за допустимост на разходите, процедурата за предоставяне на финансовата помощ, правилата за публичност и за проверка на документите.

Общият бюджет на мярка „511“ на одобрената ПРСР 2007-2013 през 2008 г. е бил в размер на 123 181 289 евро. Поради невъзможност за усвояване, бюджетът значително е редуциран на 39 125 000 евро (само 32% от първоначалния бюджет).

Като процентно разпределение най-много средства от бюджета на мярка 511 са разходвани за информация и публичност (38%), а най-малко (2%) за укрепване на административния капацитет.

УО организира и провежда процедурите за възлагане на дейностите по техническа помощ посредством обществени поръчки по Закона за обществените поръчки (ЗОП). УО на ПРСР изготвя ежегодно списък на дейностите по линия на техническа помощ, който се съгласуват и одобрява от ръководството на МЗХГ.

Прави впечатление, че значителна част от планираните и обявени за възлагане към трети страни дейности по реда да ЗОП са анулирани или прекратени поради обжалвания на процедури и значителни закъснения при сключване на договорите, което прави дейностите неактуални за нуждите на управлението и изпълненото на програмата. Общо сумата за анулирани дейности за УО и ДФЗ-РА възлиза на 29 808 919 .41 евро, т.е. 76 % от окончателния бюджет на мярката.

От бюджета на мярката се покриват и разходи, свързани с оперативното текущо управление и изпълнение на програмата, които не са обект на ЗОП, като участие в заседания на Комитета за развитие на селските райони, за технически срещи в дирекция „Земеделие“ на ЕК, за допълнение на работни заплати на служителите и за допълнително нает персонал.

*Дейности, свързани с ефективно и ефикасно управление на програмата*

***Проучвания, анализи, оценки*** - В хода на изпълнение на програмата е оказана консултантска подкрепа за проучвания, анализи, оценки и изработване на годишните доклади за изпълнение на програмата както и подкрепа за програмиране на новата ПРСР 2014-2020. Консултантската експертиза е съобразена с нуждите на управление и програмиране на УО. Проучванията и анализите са подпомогнали УО при проучване на потенциалните бенефициенти по мерките и нуждите от инвестиции, с което се постига по-добра концентрация при разпределението финансовия ресурс на програмата.

Изготвен е обобщен доклад за напредъка на изпълнението на Националния стратегически план за развитие на селските райони за периода. Изготвени са анализ на контролните механизми на програмата, анализ за степента на съответствие на действащите национални наредби за прилагане на мерките от оси 1, 2, 3, 4 и техническата помощ на ПРСР 2007-2013, както и други проучвания, които са подпомогнали прилагането на програмата.

***Функциониране на Комитета за наблюдение на програмата*** – Секретариат на КН е обособено звено към отдел „Програмиране и техническа помощ“ в УО. Той отговаря за организацията, провеждането на заседания на Комитета, за осигуряване на информираност и публичност за неговата работа и за създаване и поддържане на информационна база. Секретариатът администрира успешно КН, съгласно правилата за дейността на КН и може да се каже, че е създаден и е наличен административен капацитет в това отношение, въпреки че са отбелязвани и пропуски, свързани най-вече до неспазване на 20 дневния срок за уведомяване на членовете на Комитета за наблюдение и за изпращане на писмените документи.

***Техническо и технологично обезпечаване*** е необходимо условие експертите от УО да изпълняват задълженията си по управление на програмата. ДФЗ-РА по техническа помощ е закупил офис оборудване, техника за защита базата данни, лицензирани софтуери, копирни машини и друга техника, която осигурява на Разплащателната агенция възможност да изпълнява дейности за контролните, мониторинг и проверки на място.

Повечето договори за **подобряване на електронизацията и информацията** между структурите, ангажирани с управлението, прилагането на програмата, както и подобряване на информираността на бенефициентите са прекратени и не са осъществени. Реализирани са договорите за интерфейс между УО и Разплащателната агенция за целите на наблюдението на ПРСР 2007-2013 г. и информационна система за наблюдение и отчитане на дейностите по ос 4 ЛИДЕР за целите на програмата. Последната не се ползва и не е захранена с данни.

УО не разполага с информационна система за наблюдение и управление както за целите на техническа помощ, така и по основните оси на програмата. За предоставяне на мониторнигова информация се разчита на ДФЗ и информационната система ИСАК. Като цяло получаването на мониторингова информация е затруднено. Въпреки че определени експерти от УО имат достъп до ИСАК, системата като цяло не се ползва от УО или се ползва само ограничено – по отношение на сключени договори и направени плащания.

За периода няма изпълнени задания за разработка и внедряване на ИТ проекти, които да подобрят функционалната зависимост между звената в дирекцията и електронния обмен на документи. УО не разполага с електронен архив.

***Сайтът на програмата*** както по време на изпълнение на програмата, така и понастоящем няма съвременна визия и е нефункционален. Информацията на него е оскъдна. Сайтът на ДФЗ е малко по-информативен, но отново нефункционален и като цяло не предоставя достатъчно информация.

*Дейности, свързани с укрепване на Административен капацитет*

За укрепване на наличния административен капацитет за периода е нает допълнителен персонал от 20 души в дирекцията „Развитие на селските райони“ и към Държавен фонд „Земеделие – Разплащателна агенция (180 души). ДФЗ-РА ползва публичната субсидия[[42]](#footnote-42) по техническа помощ. Използван е ресурс от бюджета за допълнително финансово стимулиране на служителите от УО, ДФЗ и за наемане на експерти за изпълнение на отделни дейности, свързани с управлението, прилагането, наблюдението и оценката на проекти.

**Обучения за администрацията на УО и ДФЗ-РА** – Обучението е важен фактор за изграждане на капацитет и за подобряване на професионализъм на служителите от УО и ДФЗ-РА. Управляващият орган е отговорен за организиране на процеса за анализ на нуждите от обучение, за разработване на специфични програми и тяхното изпълнение. С ресурси от техническата помощ се провеждат обучения за служителите на УО и представители на структурите на бенефициентите.

Общо за периода са организирани 14 броя специализирани обучения, което не достатъчно за поддържане на капацитета и актуализиране на знанията на служителите на УО, на ДФЗ, НССЗ. Организирани са обучения на експертите от дирекцията за прилагането на подхода ЛИДЕР, за програмирането и прилагането на мярка 431-2 „Придобиване на умения и постигане на обществена активност за територията на потенциални местни инициативни групи”. УО е провел и обучение за местните структури на МЗХГ по ПРСР. Специализираните обучения са за прилагането на мерките от ос 2 от ПРСР 2007-2013 г. и за прилагане на международни одиторски стандарти на щатния персонал. Обученията на служители на ДФЗ-РА са били насочени към изпълнявани дейности по наблюдението и контрола на програмата. Проведени са обучения за Местните инициативни групи, свързани с прилагането местните стратегии. Като цяло обученията са били спорадични и не са били планирани на база на оценка на нуждите. Участието на служители в учебни семинари, организирани от Европейската комисия и от други европейски страни, показва че от подобни прояви малко от служителите са се възползвали. Поради това може да се заключи, че предоставените по техническа помощ възможности не са използвани изцяло за укрепване на административния капацитет.

*Дейности, свързани с информираност и публичност*

За страната и за бенефициентите това е първият програмен период и популяризирането на мерките по програмата е било от съществено значение, за да се осигури информация относно изискванията за подготовка на проекти и да се реализират качествени проекти.

Информирането на обществото и целевите групи е задължение на управляващия орган на ПРСР. Предоставяне на информация относно същността, принципите и изискванията за кандидатстване по програмата е фактор за изпълнение на качествени проекти, които съответстват на залегналите в програмата приоритети и цели. Това от своя страна дава възможност за ефективно усвояване на средствата от ЕЗФРСР и постигане на основната цел за конкурентоспособно и жизнено земеделие и нови възможности за устойчиво развитие на селските райони.

Основната цел на Комуникационния план е да информира бенефициентите, заинтересованите лица за програмата, да популяризира общата селскостопанска политика, да привлича обществен интерес към участие с проекти и да разяснява възможностите и ползите от приоритетите на програмата както и да осигури прозрачност и откритост при нейното изпълнение.

Дейностите за предоставяне на информация и публичност по програмата са представени в Комуникационен план, който е неразделна част от управлението и изпълнение на програмата и се осъществява с финансовите средства по Приоритетна ос 5 „Техническа помощ”. Основни дейности на комуникационния план са публикуване на информация за мерките на програмата, организиране на информационни и публични събития, които дават възможност за изясняване на същността на финансовата помощ, критериите за подпомагане и допустими инвестиции.

Комуникационните методи и канали използвани за информираност и публичност са: организиране на информационни и публични събития, отпечатване и разпространение на информационни материали, специализирани публикации в печата, заснемане на информационни видео-клипове, интернет страница на програмата, интервюта и информационни клипове в електронните национални и регионални медии. Комуникационният план подпомага административната дейност по управлението и изпълнение на програмата, разпространението на постигнатите резултати, насърчава добрите практики и координира потокът от информационния, който се обменя между Управляващия орган и бенефициентите.

Дейностите от комуникационният план са осъществяване съвместно с дирекция „Връзки с обществеността и протокол“ към МЗХГ, която участва в изпълнението на Комуникационния план като организира публичните събития, подпомага публикуването на печатни материали, следи за разпространението на информация чрез национални и регионални медии, за съдържанието на комуникациите, както и за интензитета на информацията по електронните и социалните медии. Организирани са комуникационни събития съвместно с ДФЗ и НССЗ.

В комуникационния план са обхванати различни целеви групи – потенциални бенефициенти, сдружения с нестопанска цел, журналисти, което показва че броят на участниците в информационните кампании е бил балансиран.

Годишните доклади отчитат изпълнението на комуникационния план, обаче в комуникационния план отсъстват индикатори за резултат и изпълнение, което затруднява проследяването на изпълнението му.

Не са правени оценки на изпълнението на Комуникационния план и дейности, освен едно проучване на програмата в медийното пространство, осъществено през 2010 г. Проучването констатира, че дейностите на Комуникационния план са били ефективни и са подпомогнали бенефициентите да разберат същността на програмата и условията за кандидатстване.

При изпълнението на Комуникационния план регулярно се е правил отчет за присъствието на ПРСР в медийното пространство и доколко медийното отразяване е повлияло върху общественото възприемане на програмата. При организирането на събития се е набирала информация от участниците относно полезността на събитията. Липсва обаче цялостна оценка за изпълнението на комуникационния план за периода, което би дало информация на УО, която да е полезна за подобряване и фокусиране на информационните кампании.

### Национална селска мрежа (НСМ)

1. До каква степен способността за програмиране и прилагане на Управляващия орган (и на другите звена) са били засилени, чрез дейностите на НСМ?

Националната селска мрежа е компонент на мярка Техническа помощ на ПРСП 2007-2013. Тя се създава с цел да обедини заинтересованите страни (физически лица, организации, администрации, бизнеса), които проявяват интерес за развитие на селските райони на територията на страната. Обединението на заинтересованите страни и активни организации в мрежа цели да допринесе за ефективно изпълнение на програмите за развитие на селските райони, чрез разпространение на информация, обмен на знания и добри практики, разработване на анализи, които да подкрепят изпълнението на програмите. Участието в НСМ е доброволно и членовете е необходимо да споделят ангажимент за подкрепа и за стимулиране развитието на селските райони. Мрежата развива и укрепва способността на заинтересованите страни да вземат решения, да правят избори, да установяват и да поддържат обществените институции, да насърчават иновациите в селските райони. Националната селска мрежа е звено, което на основата на партньорство и сътрудничество свързва държавната администрации, местни организации, физически лица, търговски дружества.

Управляващият орган е отговорен за прилагането на дейностите по линия на техническа помощ, включително Националната селска мрежа.

Функционирането на НСМ е регламентирано в Европейското законодателство в основните регламенти на ЕЗФРСР. Необходимостта от структура за управление на НСМ, дейностите и управлението й е посочено в чл.68 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

Дейностите на НСМ са конкретизирани в План за дейностите в съответствие с целите на програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. УО е отговорен за управлението на селската мрежа. Създава се специализирано звено за управление на селската мрежа, което се отчита пред УО чрез протоколи за извършена дейност, междинен и краен доклад.

Организацията и институционализирането на НСМ е избор на правителството на страната според чл.41 на Регламент 1974/2006 и НСМ може да бъде институционализирана като структура в рамките на държавната администрация (министерството на земеделието или друга нейна структура) или управлението да се делегира на външен изпълнител след провеждане на тръжна процедура.

В Европейските страни механизмът на управление, организация и структуриране е различен. Практиката на структуриране на НСМ в Европейските страни е систематизирана в таблицата по-долу.

**Таблица 87. Организация и институционализиране на НСМ в страните- членки на ЕС**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Звено за управление на НСМ към УО** | **Звено за управление на НСМ към М-во на земеделието или друга публична институция** | **Възлагане на управлението на НСМ на външен изпълнител** | **Звено към УО. Само някои дейности са възложени на външен изпълнител** | **Звеното за управление е в рамките на УО някои дейности се възлагат на структури на м-во или на публична агенция** |
| Литва | Германия | България | Франция | Хърватия |
| Латвия | Естония | Белгия (Валония) | Гърция | Дания |
| Белгия (Фландрия) | Финландия | Ирландия | Малта |  |
| Словения | Унгария |  | Нидерландия |  |
| Швеция | Полша |  | Румъния |  |
| Великобритания –(Уелс) | Португалия |  | Испания |  |
| Великобритания (Англия) | Словакия |  |  |  |

Източник: По данни на European Network for Rural Development 2014 NRN Mapping Report: NRNs in transition, report, 2014

Спазвайки регламента Регламент 1974/2006, мрежата и структурата на управление трябваше да бъде създадена до 31 декември 2008 г. НСМ в България е създадена през 2009 г. от Управляващия орган на ПРСР. За периода ноември 2012 г.- декември 2015 г. ролята на звено за управление на НСМ се изпълнява от външен изпълнител[[43]](#footnote-43).

Макар формално НСМ да е създадена през 2009 едва в периода 2013-2015 НСМ започва да функционира активно. Създадена е организация и териториална структура в областите на страната, определени са 28 експерти-координатори, които да координират изпълнението на дейностите между членовете на НСМ и МИГ и да подпомагат организирането на работни срещи, на обучителни семинари и др.

Към 2015 г. членовете на НСМ са 1057.

Източник: Заключителен доклад на Звеното за управление на НСМ, 2015

**Фигура 26. Членство в НСМ по групи заинтересовани страни**

Най-много членове има в области Ловеч, Пазарджик, Пловдив, Силистра, Смолян, Хасково и София-град. Най-малко членове има в области Ямбол, Шумен, София-област, Монтана, Габрово и Варна.

Към НСМ са създадени тематични работни групи (ТРГ), които да обсъждат определени теми и проблеми, свързани с изпълнението на конкретни мерки по ПРСР 2007-2015 и с прилагането на Общата селскостопанска политика. Структурирани са 12 тематични работни групи.

Функционирането на звеното за управление на НСМ подобрява достъпа до информация, повишава качеството на практическата подготовка на участниците в селската мрежа, както и създаването на механизъм на взаимодействие между УО и заинтересованите групи. Звеното за управление на НСМ създаде условия за успешна комуникация, за информиране на потенциалните бенефициенти за политиката за развитие на селските райони и възможностите за финансиране.

Постигнати резултати от дейността на Звеното за управление на НСМ в периода 2013-2015 са представени в таблицата по-долу:

**Таблица 88. Постигнати резултати от работата на НСМ в периода 2013-2015 г.**

| **Показатели** | **2013** | **2014** | **2015** | **Общо** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1.**Брой конференции** | 15 | 17 | 21 | 53 |
| Брой участници | 400 | 523 | 645 | 1568 |
| Брой на разпространените материали | 27 | 58 | 26 | 111 |
| **2.Брой на публикациите** | 1680 | 1540 | 880 | 4340 |
| Публикувани новини на уеб-сайт | 386 | 239 | 163 | 788 |
| Публикувани новини във фейсбук | 1294 | 1296 | 962 | 3552 |
| **3.Интернет страници на НСМ** |  |  |  |  |
| Брой посещения | 17715 | 21125 | 23929 | 62769 |
| Брой на качени документи | 81 | 75 | 59 | 215 |
| **4.Обмен на опит в страната и чужбина** | | | | |
| Брой на посещенията | 7 | 4 | 5 | 16 |
| Брой на участниците | 21 | 9 | 221 | 251 |

Източник: Заключителен доклад на Звеното за управление на НСМ, 2015

Анализите показват, че в периода 2013-2015:

* Звеното успя да осигури ефективно и безпроблемното функциониране на Националната селска мрежа. Дейностите са изпълнени успешно и принос има създаденият социален и експертен капацитет.
* Звеното за управление на НСМ изгради структура и мрежа, която обединява членове от различни заинтересовани групи. Тематичните групи в рамките на Мрежата помагат да се осъществи интегриран и интерактивен междусекторен подход при обсъждане, планиране и реализация на политиките за развитие на селските райони в страната.
* Постига се добър диалог на администрацията на МЗХГ със заинтересованите страни, разширява се участието им във вземането на решения и в процеса на планиране.
* Организираните обученията и обмена на информацията допринасят за повишаване на капацитета на участниците в НСМ. Обученията са фокусирани по определена тематика и са включени участници от различни заинтересовани групи.
* НСМ съдейства за укрепване на капацитета на МИГ в процеса на изпълнение на стратегиите за местно развитие.
* НСМ постигна добро взаимодействие при изпълнението на ПРСР 2007-2013 и подпомага УО при определяне на спецификата на някои мерки от ПРПС 2014-2020.

Бюджетните ограничения в договора с външния изпълнител, който поема ролята на звено за управление на НСМ не позволяват да се постигнат по-големи ефекти и да се отговори на нуждите на УО по отношение на предоставяне на информация и анализи.

### Хоризонтални общи въпроси

1. До каква степен ПРСР е допринесла за смекчаване на промените в климата и приспособяване? (Health Check objective отнасяща се за всички оси)

ПРСР е допринесла за смекчаване на промените в климата и приспособяване, но не в степента в която това е било планирано. Направените изчисления показват създаване на капацитет за производство на енергия от възобновяеми източници, който да замести 30 ktoe конвенционални изкопаеми горива, както и капацитет за поглъщане на парникови газове в обем от 6,8 ktons СО2. Осъществените интервенции са с потенциал да продължат да оказват положителен принос към смекчаването и адаптирането към климатичните промени през следващите десетилетия на този век.

1. До каква степен ПРСР е допринесла за осигуряване на възобновяема енергия? (Health Check objective отнасяща се за всички оси).

Мерките на ПРСР с положителен ефект върху производството на енергия от възобновяеми източници са предимно мерки от ос 3 на програмата и особено: М311 и М312.

По данни на Годишния доклад за изпълнение на ПРСР (2015 г.), М311 е финансирала 111 проекта с инвестиции във ВЕИ с общ размер на инвестициите възлизащ на 25,3 мил. евро, а М312 – 218 проекта с обща стойност на инвестициите 54,5 мил. евро. По линия на ЕПИВ, инвестиции във ВЕИ са осъществени и по М121 (2 проекта, почти 0,2 мил.евро публично финансиране) и М123 (1 мил. евро финансова помощ).

По детайлни данни на ниво проект от сайта на ДФЗ-Разплащателна агенция показват, че и други мерки на ос 1 и ос 3 са с принос към производството на възобновяема енергия. По М121 са финансирани проекти за производство на биомаса от бързорастящи видове – включително от видовете акация и пауловния; по М123 са финансирани инсталации за производство на дървесни пелети (47 записа на стойност почти 14 мил. евро), както и активи за производство на енергия от биомаса.

Отделно, част от проектите за туризъм, както и от по-големите проекти, финансирани по М321 и М322, свързани с реконструкция и модернизиране на обществени сгради и улично осветление, включват и инвестиции в енергийна ефективност, и в производство на енергия от възобновяеми източници.

За съжаление, от мониторинговата система на ДФЗ-РА не е възможно да се извлече обобщена справка с технико-икономическите параметри на различните проекти за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници, финансирани по изброените инвестиционни мерки на ПРСР – например, инсталирана мощност, очаквано натоварване и годишно производство на топлинна или електрическа енергия, площи с енергийни насаждения, енергийно съдържание и потенциал за топлинна и електрическа енергия от засадените площи, потенциал за производство на течни и твърди биогорива с конкретно енергийно съдържание, и т.н. Въпреки това, по-долу е представена обобщена информация за инвестициите във фотоволатични системи подкрепени по М311 и М312 и очакваният им принос за смекчаване на климатичните промени.

Сортирането и филтрирането на данните показва 258 записа, съдържащи „фотоволтаична“ сред общо 4597 записа на проекти на юридически лица. Един от проектите е финансиран по М121, един по М123, а останалите по мерки 311 и 312 на ПРСР. Средната инвестиция възлиза на около 170,000 евро, а средната инсталирана мощност – на около 80 kWp (пикови киловата). Тогава, сумарната инсталирана мощност, подкрепена по ПРСР възлиза на почти 257 МWp (мегаватпика), което по данни на Евростат отговаря на почти 25% от 1029 MW общо инсталирани в България фотоволтаични мощности през 2015 година.

Това означава, че ако са работили на пълно натоварване през 2015 година, подкрепените соларни инсталации са произвели ¼ от слънчевата електрическа енергия през годината (120 ktoe), тоест приблизително 30 ktoe. Съответно, ако са работили на пълно натоварване в тригодишния период 2013-2015 сумата на произведената от инсталациите енергия би възлязла на 90 ktoe.

Горните изчисления следва да се приемат изключително предпазливо, тъй като са направени на основа договорирани, а не изпълнени проекти. Освен това, са застрашени от големи неточности при изчисляването на средната мощност на инсталациите (за значителна част от проектите липсва размера на инсталираните kWp), както и на допускането, че всички инсталации са били в експлоатационен режим през 2015 г. и са произвеждали енергия при максимално натоварване на мощностите.

От друга страна, от гледна точка пълната подкрепа за енергия от възобновяеми източници по всички мерки на ПРСР изчисленият принос към смекчаване на климатичните промени може да се окаже силно подценен, предвид невъзможността да се изчислят приносите на проектите по М121, М123, М321 и М322.

1. До каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на управлението на водните ресурси? (качество, употреба и количество)? (Health Check objective отнасяща се за всички оси).

ПРСР 2007-2013 г. оказва значително положително въздействие върху качеството на водите с оглед на екологосъобразните системи за управление, които се прилагат и финансират по програмата.

В ПРСР са заложени изисквания по отделните мерки за спазване на условията за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, както и за прилагане на правилата за добра земеделска практика и спазване на ограниченията при извършване на дейности в земи с висока природна стойност и защитени зони от мрежата Натура 2000, посредством които се намалява риска от замърсяването с нитрати.

Една от дейностите по агроекологичната мярка е планирането на правилното усвояване на хранителни вещества, която също има положителен принос към подобряване управлението на водните ресурси.

1. До каква степен ПРСР е допринесла за въвеждане на иновативни подходи? (Health Check objective отнасяща се за всички оси).

Приносът на ПРСР 2007-2013 за въвеждане на иновативни подходи е незначителен предвид на слабото изпълнение на индикаторите за въведени нови технологии и иновативни подходи по повечето от мерките, които подкрепят въвеждането на иновативни технологии – това са мерки 121, 122, 123 и 421. Единствено мярка 123 постига и малко надминава заложената целева стойност. Индикаторът за Брой стопанства/предприятия въвели нови продукти и/или нови технологии, обхващащ подкрепата по ос 1 е изпълнен на 36% – 1 497 стопанства/предприятия са въвели иновативни технологии в резултат на подкрепа по програмата. Марка 124 Сътрудничество за разработване на нови продукти, процеси и технологии в земеделието и хранителния сектор не стартира и не е изпълнена.

Като цяло въвеждането на нови технологии не е било от приоритет за бенефициентите. Допълнителна пречка е ниското ниво на сътрудничество между научно-развойните звена и бизнеса в страната.

1. До каква степен НСМ е допринесла за достигане на целите на ПРСР?

НСМ има частичен принос към постигане на целите на ПРСР 2007-2013, тъй като на практика мрежата функционира ефективно само в периода 2013-2015 г.

Звеното за управление на НСМ се създава със закъснение поради проблеми с провеждане на обществената поръчка. След приключване на договора в края на 2015 година с избрания външен изпълнител, който поема ролята на звено за управление на мрежата, все още не е избрано ново звено за управление. Националната селска мрежа е спряла дейността си и не оказва ефективно подкрепа за развитие на селските райони и за изпълнение на ПРСР 2014-2020 г.

Възлагането на дейностите на звено за управление на НСМ на външен изпълнител показва както голяма ефективност на изпълнение, така и периоди на липса на реално функциониране на НСМ поради трудности при избор на изпълнител.

# Раздел VI. Заключения и препоръки

## Заключения

### По отношение на свързаност между мерките и целите, баланс между различните мерки на програмата

1. Съществува **добра свързаност** между идентифицираните проблеми и целите, както и между целите и мерките, с които е предвидено постигане на целите. Логиката на интервенция на ПРСР 2007-2013 по отношение на целите и приоритетите се запазва валидна през цялото време на изпълнение на програмата и значителни промени в това отношение не се налагат и не са правени. Програмата е изменяна сравнително често (общо 15 изменения), като тези промени са свързани предимно с начина на прилагане.
2. При разработване на програмата е търсено **допълване между отделните мерки** за по-добро постигане на целите. Поради тази причина са програмирани и мерки, които имат допълващ ефект и като цяло са важни за постигане на целите на програмата, но не са от основен приоритет за бенефициентите (като мярка 122 и 124), както и мерки, за които не е съществувала готовност за прилагане към момента на стартиране на програмата (125, 126, 224). Ниската приоритетност и липсата на подходящи условия за прилагане води до слаб интерес и до отпадането или слабо усвояване на средствата по тези мерки и постигане на заложените цели.
3. Първоначалният вариант на програмата поставя **фокус върху икономическото развитие** на земеделието и свързаните дейности. Заделеният бюджет за ос 1 е 41% от финансовия план на програмата.. Вторият приоритет е подобряване на качеството на живот и услугите в селските райони – ос 3, с бюджет от 29% от бюджетите на оси 1, 2, 3 и 4. Бюджетите на ос 2 и ос 4 са на нивото на изискваните от Регламент (ЕО) № 1698/2005 прагове – съответно 26% (при минимален праг 25%) и 2,6% (при минимален праг 2,5%). По този начин се гарантира сравнително добър баланс между приоритетите и мерките. Подходът ЛИДЕР се прилага за първи път в България през програмния период 2007-2013 и поради това е разбираема предпазливостта при планиране на средствата за ос 4. Реалното изпълнение обаче, изкривява така направеното първоначално разпределение в посока на инвестиционните мерки за общините по ос 3 и води до значително редуциране в процентно отношение на подкрепата за икономическото развитие от 41% на 32% и за местен капацитет и инициативи от 2,6% на 1,8%. Редуцирането на подкрепата за икономически растеж и местен капацитет и инициативи намалява очакваното въздействие на програмата в тази посока.
4. При програмиране на мерките е търсена **синергия** между приоритетите и отделните мерки. Връзката между приоритетите и мерките е както на ниво въздействие, така и на оперативно ниво. На ниво въздействие голяма част от мерките по ос 1 и ос 3 са програмирани така, че да генерират допълнителни въздействия по отношение на опазване на околната среда (ос 2) в това число мерки за предотвратяване на замърсяването на водите от торове и отпадъчни води от земеделските стопанства и населените места, използване на възобновяеми източници на енергия, подобряване на енергийната е ресурсна ефективност. Мерките по ос 1 и ос 3 се допълват по отношение на създаване на предпоставки за оживяване на селската икономика и създаване на условия за икономически растеж и заетост. Ос 4 ЛИДЕР е хоризонтална по своя характер и е планирана да има допълнителен принос към постигане на целите на оси 1, 2 и 3. Мерките за плащания в необлагодетелствани райони (211 и 212) имат директен принос към намаляване на проблемите, свързани с изоставяне на земи и обезлюдяване на селските райони. По отношение на изпълнението на мерките също са търсени синергични ефекти. Мерките за предоставяне на обучение и консултации имат хоризонтален характер.

### По отношение на степен на постигане на специфичните цели на програмата, националните цели и целите на Общността

1. ПРСР 2017-2013 има съществен принос за **придадена нетна добавена стойност** в подпомогнатите стопанства и създадена добавена стойност на годишна работна единица. Наблюдава се засилване на концентрацията на подпомогнатите стопанства в общия обем на създаваната брутна продукция от земеделие от 69% преди началото на програмния период до 82% през 2015 г. Като цяло подкрепените предприятия в хранителната индустрия успяват до голяма степен да се възползват от помощта, като добавената стойност в този отрасъл нараства забележимо, което свидетелства за повишаване на конкурентоспособността.
2. ПРСР 2007-2013 оказва положително въздействие върху **околната среда**, но това въздействие е трудно да се измери и оцени. В голяма степен това се дължи и на липсата на реални наблюдения на въздействията, както и някои пропуски на системата за мониторинг. Повечето от индикаторите за измерване на въздействията не могат непосредствено да се измерят чрез системата за мониторинг и за оценка на въздействията са необходими допълнителни проучвания като например за „индекса за селскостопански птици“. При индикаторите, свързани с възобновяемата енергия, не е въведено уеднаквено събиране и докладване на информацията, което препятства по-доброто отчитане на приноса на проектите за производство на енергия от възобновяеми източници.
3. Основното въздействие от програмата по ос 3 е по отношение на **подобряване на инфраструктурата** и услугите в селските общини и от тук и качеството на живот и на територията на селските райони. Сравнително по-малко е въздействието по отношение съживяване на местната икономика, повишаване на икономическата активност на населението, намаляване на безработицата и повишаване на жизнения стандарт. Това е така поради значително преизпълнение както по отношение на финансов ресурс, така и като резултати на инфраструктурните мерки за общините и постигнатите по-слаби резултати по мерките за съживяване на селската икономика. По мерки 311 и 312 не са предвидени секторни приоритети за разнообразяване на икономическите дейности. Това се оказва не особено удачно, тъй като проектните предложения се фокусират основно в две сфери – финансиране на къщи за гости и фотоволтаични централи, което от своя страна не води до постигане на заложената цел за диверсификация на икономиката в селските региони. Създаването на нови и обновяването на съществуващи ИКТ центрове в населените места не намира пряко отражение или конкретен принос към създаването на достъп до широколентов интернет. Приносът на програмата в това отношение е силно ограничен.
4. **Ос 4 ЛИДЕР** поставя началото на изграждане на местен капацитет за прилагане на подход „отдолу-нагоре“ чрез създаване на местни инициативни групи. През програмния период 2007-2013 г. е подкрепено изпълнението на местни стратегии за развитие на 35 МИГ, действащи на територията на 57 общини (28% от територията на селските райони). Липсата на достатъчно средства, допълнително редуцирани от съкращаване на бюджета по ЛИДЕР, както и съпроводеното с трудности изпълнение в началото, са основната причина за непостигане на още по-голямо въздействие. Дублирането на функции между Управляващия орган и Разплащателната агенция по отношение на оценката на проектни предложения, както и твърде консервативния подход на оценка на проектите, който не е съобразен с размера на инвестициите, водят до забава в изпълнението и съответно редуциране на първоначалния ентусиазъм и времето, което е било налично за изпълнение на стратегиите за местно развитие. Въпреки трудностите интересът към подхода от страна на местните общности остава голям.
5. Програмата не постига очакваното въздействие по отношение на **създаване на заетост**. Причина за това е, че голяма част от подкрепата – например ос 2, инфраструктурните мерки по ос 3, инвестициите във ВЕИ нямат реален принос към създаване на заетост, а мерките които имат пряк принос, не са постигнали целите си в това отношение. От друга страна, повишаване на ефективността на стопанствата и предприятията и на тяхната конкурентоспособност, с подкрепа за модернизиране и обновяване влиза в конфликт с целта за повишаване на заетостта. За периода 2007-2013 г. са отпаднали около 240 хил. стопанства, докато съкращението на работната сила, изразена в годишни работни единици е около 170 хил., което показва, че има повишение на производителността на труда, но се усилват социалните проблеми, свързани с безработицата в селските райони.
6. Приносът на ПРСР 2007-2013 за въвеждане на иновативни подходи е незначителен. Всички мерки, подкрепящи въвеждането на иновативни подходи и технологии без една, не постигат целевите си стойности. Основната мярка, насочена към сътрудничество и разработване на нови продукти, процеси и технологии, не стартира и не е изпълнена. Като цяло въвеждането на нови технологии не е било водещ приоритет за бенефициентите, а стои на следващ план след модернизацията и технологичните подобрения. Допълнителна пречка е ниското ниво на сътрудничество между научно-развойните звена и бизнеса в страната.
7. **Мярка 511 „Техническа помощ“** частично е допринесла за постигане на целите на програмата. Много от заложените дейности, свързани с въвеждането на информационни технологии и анализи и проучвания, не са реализирани. Ефектите върху укрепване на капацитета на УО и РА по отношение на повишаване на компетентността на служителите са минимални, тъй като провежданите обучения са били спорадични и не са се базирали на анализ на нуждите. УО, по време на изпълнението на програмата, не е разполагал и понастоящем не разполага с ефективна информационна и мониторингова система и електронен архив. Интернет страниците както на УО, така и на ДФЗ, не са достатъчно информативни, добре структурирани и лесни за ползване от потребителите.
8. Основните цели на **Комуникационния план** по отношение на популяризиране на програмата и запознаване на потенциалните кандидати с възможностите за кандидатстване са постигнати чрез провеждане на множество информационни кампании, за което са заделени значителна част от средствата по техническа помощ. Липсата на независима оценка и анализ на изпълнение на комуникационните дейности е довела до липса на обективна информация относно постигане на целите и не е дала възможност на УО да фокусира и подобри кампаниите с цел постигане на по-големи ефекти.
9. **НСМ** има частичен принос към осигуряване на подкрепа за ефективното изпълнение на ПРСР 2007-2013 г. тъй като на практика мрежата функционира само в периода 2013-2015 г. Мрежата се създава със закъснение поради проблеми с провеждане на обществената поръчка. След приключване на договора с избрания изпълнител, който изпълнява ролята на звено за управление на НСМ, в края на 2015 все още не е избрано ново звено за управление.

## Препоръки

Представените препоръки са обвързани с направените в точка 6.1 заключения. Поради това всяка препоръка е отнесена към определено заключение от 6.1 като в колоната в ляво е посочен номер на заключението.

|  |  |
| --- | --- |
| **Заключение (№)** | **Препоръка** |
| **6** Липсата на реални наблюдения на въздействията, както и някои пропуски на системата за мониторинг, не позволява да се оцени в достатъчна степен въздействието на мерките върху околната среда. | Препоръчва се УО да възложи допълнителни проучвания и анализи за оценка на въздействието от мерките на ПРСР 2007-2013 върху околната среда.  Препоръчва се да се анализира ефективността на създадената система за набиране на данни за резултатите от мерките в ПРСР 2014-2020 върху околната среда, с цел да се осигури набирането на данни, които да позволят отчитане на постигнатите резултати и ефекти върху околната среда. |
| **7** Подкрепените проекти по мерките за съживяване на селската икономика по ос 3 се фокусират основно в две сфери – финансиране на къщи за гости и фотоволтаични централи, което не спомага за постигане на заложената цел за диверсификация на икономиката в селските региони. Приносът на програмата в това отношение е силно ограничен. | Препоръчително е при подкрепата за разнообразяване на икономическите дейности по ПРСР 2014-2020 да се приложат секторни приоритети или други способи, които да осигурят по-добри ефекти при изпълнение на мерките, насочени към разнообразяване и създаване на възможности за развитие на икономиката на селските райони. |
| **8** Подходът ЛИДЕР е приет много добре и с ентусиазъм от местните общности и в същото време води до допълнителни ефекти и спомага за постигане на целите на ПРСР, особено по отношение на създаване на заетост, оживяване на местната икономика и създаване на партньорства. Това са области, в които като цяло ПРСР 2007-2013 по-трудно постига целите си. Наблюдават се обнадеждаващи положителни ефекти. В периода 2007-2013 очакваното въздействие от ЛИДЕР е намалено поради несъобразена с размера и естеството на проектите на МИГ административна тежест и закъснения поради дублиране на функции от страна на УО и РА. . | Прилагането на подхода Водено от общностите местно развитие в ПРСР 2014-2020 трябва да бъде административно облекчено и където възможно децентрализирано с делегиране на повече правомощия на МИГ при подбора и оценката на проекти. УО и ДФЗ могат да осъществяват контрол чрез проверки на база на анализ на риска. |
| **11** Ефектите върху укрепване на капацитета на УО и РА по отношение на повишаване на компетентността на служителите са минимални, тъй като провежданите обучения са били спорадични и не са базирани на анализ на нуждите. | В настоящия програмен период (2014-2020) се препоръчва обученията за експертите в УО и РА да бъдат по-добре структурирани и планирани на база на анализ на нуждите. Необходимо е да се осигурят равномерни и непрекъснати дейности в тази посока. |
| **11** УО по време на изпълнението на програмата не е разполагал и понастоящем не разполага с ефективна информационна и мониторингова система и електронен архив. Това е затруднило работата на експертите. Предвид на увеличаващата се документация по настоящата ПРСР 2014-2020 и тенденцията повечето от документите да се подават в електронен вид, използването на електронни и информационни системи и изграждането на електронен архив е наложително. | Да се планира изработването и да се въведат информационни системи, които да подпомагат съхранението и структурирането на информацията и процеса на мониторинг.  Да се разработи и въведе електронен архив. |
| **11** Интернет страниците както на УО, така и на ДФЗ не са достатъчно информативни, добре структурирани и лесни за ползване от потребителите. Това намалява прозрачността на програмата и редуцира възможностите за лесен достъп до информация от страна на заинтересованите страни. | Да се подобри интернет страницата на ПРСР. На страницата да се предоставя изчерпателна информация за програмата и нейните мерки, наредби и инструменти, сключени договори с бенефициенти, постигнати резултати, добри практики както и изготвени анализи и оценки. Страницата трябва да осигурява лесен достъп до информация и да гарантира висока прозрачност на изпълнение на програмата. |
| **12** Липсата на независима оценка и анализ на изпълнение на комуникационните дейности е довела до липса на обективна информация относно постигане на целите и не е дала възможност на УО да фокусира и подобри кампаниите с цел постигане на по-големи ефекти. | УО да вземе предвид нуждата от осъществяване на независим анализ и оценка на комуникационните дейности в рамките на ПРСР 2014-2020 с цел постигане на по-добри резултати от тези дейности. |
| **13** Възлагането на дейностите на звено за управление на НСМ на външен изпълнител показва както голяма ефективност на изпълнение, така и периоди на липса на реално функциониране на НСМ поради трудности при избор на изпълнител.  Практиката на другите страни показва, че има успешни модели на действие чрез институционализиране на НСМ в съществуващи административни структури с цел избягване на риска от нефункциониране на мрежата в дълги периоди от време поради липса на звено за управление. | Да се разгледа възможността функцията на звено за управление на НСМ да бъде институционализирано в администрацията (например в НССЗ) като специфични задачи се възлагат на външни изпълнители. По този начин ще се гарантира непрекъснатост на функциониране на мрежата. |

# Приложения

## Приложение 1 Използвани документи

Стратегически насоки на Общността (*Council decision 2006/144/EC of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development*);

[Национален стратегически план за развитие на селските райони 2007-2013 г.;](http://prsr.government.bg/Admin/upload/Media_file_1268272388.pdf)

Доклад на Комисията до Съвета, до Европейския парламент, до Европейския икономически съвет и до Комитета на Регионите относно изпълнението на националните стратегически планове и стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (2007-2013 г.);

Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Общата селскостопанска политика през 2020 г.: подготовка за бъдещите предизвикателства в областта на хранителното снабдяване, природните ресурси и териториалния баланс.

Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.

Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г.

Регламент (ЕО) № 1698/2005 на ЕК за подкрепа на развитието на селските райони, чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕСФРСР) и неговите изменения;

Регламент (ЕО) № 1698/2005 на ЕК за подкрепа на развитието на селските райони, чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕСФРСР) и неговите изменения;

Регламент (ЕО) № 1974/2006 на ЕК за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и неговите изменения;

Делегиран Регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби;

Регламент (ЕО) № 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;

Регламент (ЕО) № 1305/2013 на ЕК за подкрепа на развитието на селските райони чрез Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР);

Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета;

Регламент (ЕС) № 1310/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно определяне на някои преходни разпоредби във връзка с подпомагането на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), за изменение на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на ресурсите и тяхното разпределение за 2014 г. и за изменение на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета и регламенти (ЕС) № 1307/2013, (ЕС) № 1306/2013 и (ЕС) № 1308/2013на Европейския парламент и на Съвета във връзка с прилагането им през 2014 г.

Наредби за прилагане на мерките по ПРСР 2007-2013 г.

Влияние на общата селскостопанска политика на ЕС върху българското земеделие, МЗХГ, 2017 г.

Регионални планове за развитие

Общински планове за развитие

Стратегии за местно развитие на Местни инициативни групи.

Годишни доклади за изпълнение на програмата

Обща рамка за наблюдение и оценка (ОРНО) – *Common monitoring end evaluation framework (CMEF)*

Ръководство за последваща оценка на програмите за развитие на селските райони (2007-2013 г.) – Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs, изготвено от Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони – European Evaluation Network for Rural Development

Стратегическа оценка на околната среда на ПРСР 2014-2020 г.

Предварителна (ex ante) оценка на ПРСР (2014-2020г.)

Текуща и междинна оценка на изпълнението на ПРСР в периода 2008–2010 г.

Текуща оценка на изпълнението на ПРСР за 2011, 2012 и 2013 г**.**

Данни, предоставени от ДФЗ.

Окончателен доклад от изпълнението на договора за НСМ

## Приложение 2. Промени в ПРСР 2007-2013

|  |  |
| --- | --- |
| **№** | **Предмет на промените** |
| 1 | Изменение в обхвата и дефинициите на мярка 511 „Техническа помощ“ – добавяне на възможност за наемане на допълнителен експертен капацитет. |
| 2 | Промени в периода на обхват на мерки 41, 421 и 431-1 от ос 4 ЛИДЕР тъй като стартирането на посочените мерки, зависи от изпълнението на мярка 431-2. Изпълнението на мярка 431-2 закъснява спрямо предвидените срокове.  Промени в условията за получаване на държавни помощи с цел включване на юридически лица с нестопанска цел и читалищата, генериращи приходи в обществен интерес. Тези организации имат трудности да се осигурят частно участие и поради това се предвижда 100% финансиране от програмата.  Увеличаване на нивата на помощ за планинските необлагодетелствани райони по ос 2. |
| 3 | Изменения, свързани с Европейския план за икономическо възстановяване (ЕПИВ). Допълнителният бюджет от 36,83 млн. евро по линия на ЕПИВ за 2009 г. и 2010 г. е насочен към дейностите по ос 1 и ос 3 на ПРСР, свързани с управлението на водите (56% от средствата), възобновяемата енергия (35%) и преструктуриране на млечния сектор (9%). В допълнение инвестициите за някои приоритетни дейности са увеличени с 10% и за някои мерки авансовото плащане се увеличава от 20% на 50%. По мярка 431-1 са въведени авансови плащания от 20% |
| 4 | Удължаване на периода на подкрепа по мярка 121 и удължаване на периода на предоставяне на консултантски услуги и на периода за участие в базово агроекологично обучение. |
| 5 | Промени в критериите за подбор на мярка 121 „Модернизиране на земеделските стопанства”, и мярка 114 „Използване на консултантски услуги от фермери и собственици и/или ползватели на гори (за 2010-2013г.)” |
| 6 | Изменения по мерките от ПРСР, с цел облекчаване условията за кандидатстване и намаляване на административната тежест, също така прехвърляне на средства между мерки и оси. |
| 7 | Прехвърляне на средства в размер на 304 млн. евро към мерки 112, 121 и 321.  Нова инвестиция по мярка 321 за изграждане и подобряване на центрове за социални услуги за деца/младежи, включени в Плана за действие към Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България”. |
| 8 | Създаване на Гаранционен фонд по ПРСР, който е учреден като отделен финансов блок в рамките на „Национален гаранционен фонд” ЕАД (част от Българската банка за развитие) с капитал в размер на 121 100 000 евро, от които приносът на Общността е в размер на 96 880 000 евро, а националният принос е в размер на 24 220 000 евро. |
| 9 | Промени в раздел 5.1.4. „Гаранционна схема“ от ПРСР 2007-2013. Отпада възможността чрез създадения Гаранционен фонд да се предоставят „гаранции за авансово плащане“ на бенефициенти (предприятия по смисъла на Закона за малки и средни предприятия) с одобрени проекти по мерки 121,122 и 123.  38 889 475.72 евро от бюджет 2009 на Финансовия план на програмата и съответно от общия бюджет по оси и мерки са отчислени от мерки 111, 114 и 214. Изменят се някои от общите и специфични индикатори по мерки 111, 114 и 214.  Средства в размер на 202.7 млн. евро се прехвърлят към бюджета на мярка 321 "Основни услуги за населението и икономиката в селските райони", 30.5 млн. евро публични средства са предложени за прехвърляне към мярка 322 "Обновяване и развитие на населените места", а 29.1 млн. евро се прехвърлят към бюджета на мярка 123 "Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти". |
| 10 | Изменение на мярка 213. Изменение на текста на мярка 214 с разширяване на обхвата на прилагане. Удължаване на срока (до 31.08.2015 г.) за предоставяне на съветнически услуги на земеделските производители по мярка 143. |
| 11 | Намаление на финансовия план на ПРСР 2007-2013 г. след отразяване на автоматичното отчисление на средства за 2010 г. в размер на 51 099 532.78 евро средства от ЕЗФРСР. Средствата се отчисляват от бюджетите на мерки 112, 312, 313 и 321.  Прехвърлят се средства в рамките на приоритетна ос 2. |
| 12 | Не е одобрено от ЕК. Искането е било за добавяне на нова схема за подпомагане в мярка 214 "Агро-екологични плащания". |
| 13 | Промяна в разпределението на средствата между подмерки, по мярка 41 "Прилагане на стратегиите за местно развитие" от приоритетна ос 4 „ЛИДЕР“ на ПРСР, както и прецизирането на текстове в самата мярка. |
| 14 | Частична декапитализация на схемата за финансов инженеринг по ПРСР, както и автоматично освобождаване на средства в размер на 725 хил. евро от бюджет 2011 от финансовият план на ПРСР 2007-2013. |
| 15 | Промени в текста на мярка 214 „Агроекологични плащания“ в частта на изисквания към фермерите, също така промени в размера на подпомагането за единица площ. |
| 16 | Автоматично отчисление на средства в размер на 49 742 629,00 евро, средства на ЕЗФРСР от бюджет 2012 съгласно финансовия план на ПРСР 2007-2013.  Прехвърляне на средства между мерки от ПРСР 2007-2013. |

## Приложение 3. Данни за анализите по ос 4 ЛИДЕР

**Таблица 89. Проекти към Стратегиите за местно развитие на МИГ**

| № | **МИГ** | **Проекти подадени в МИГ (брой)** | **Проекти одобрени от МИГ (брой)** | **Одобрени проекти/**  **бюджет (%)** | **Проекти одобрени от МИГ по ос 1 (лева)** | **Проекти одобрени от МИГ по ос 2**  **(лева)** | **Проекти одобрени от МИГ по ос 3 (лева)** | **Проекти подадени в ДФЗ**  **(брой)** | **Брой сключени договори** | **Изплатена субсидия**  **(лева)** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Ябланица - Правец | 45 | 36 | 104,82% | 553881,23 | 0,00 | 2176748,20 | 36 | 23 | 1 756 059,60 |
| 2 | Тетевен | 24 | 24 | 89,57% | 762899,05 | 0,00 | 2031569,39 | 24 | 9 | 272 758,90 |
| 3 | Ардино | 39 | 36 | 99,53% | 397360,08 | 0,00 | 2787656,36 | 36 | 26 | 2 248 660,10 |
| 4 | Средец | 49 | 46 | 117,19% | 1304402,47 | 0 | 2222664,71 | 44 | 38 | 2 555 056,14 |
| 5 | Разлог | 45 | 40 | 105,79% | 647602,08 | 51794,58 | 2578820,77 | 40 | 32 | 2 398 297,32 |
| 6 | Преспа - Баните, Лъки, Чепеларе | 37 | 22 | 42,93% | 95 625,00 | 0 | 3 745 310,85 | 22 | 17 | 2 504 033,23 |
| 7 | Сандански | 50 | 48 | 109,91% | 525467,45 | 80920,68 | 2855731,36 | 48 | 38 | 2 018 661,22 |
| 8 | Гълъбово 2011 | 42 | 41 | 99,00% | 428095,55 | 0,00 | 2081386,27 | 40 | 20 | 1 004 097,89 |
| 9 | Брезово - Братя Даскалови | 37 | 32 | 111,98% | 1187731,75 | 0,00 | 2312096,17 | 32 | 25 | 2 328 072,49 |
| 10 | Чирпан | 59 | 52 | 110,52% | 511455,06 | 0,00 | 2969965,01 | 50 | 41 | 2 486 217,01 |
| 11 | Кнежа | 29 | 22 | 93,97% | 359827,79 | 0,00 | 2306633,56 | 22 | 22 | 2 335 511,63 |
| 12 | Високи Западни Родопи | 48 | 39 | 103,72% | 536972,25 | 0,00 | 2646407,30 | 39 | 24 | 2 128 473,82 |
| 13 | Нови пазар - Каспичан | 38 | 35 | 114,57% | 905468,40 | 0,00 | 1460901,87 | 27 | 21 | 1 577 201,25 |
| 14 | Троян и Априлци | 62 | 61 | 146,01% | 1053254,63 | 41094,46 | 3431838,91 | 55 | 42 | 2 638 275,28 |
| 15 | Попово | 61 | 53 | 123,48% | 2227117,23 | 125409,12 | 1510994,15 | 53 | 47 | 2 881 745,50 |
| 16 | Тракийско - Родопска яка | 55 | 51 | 110,08% | 664297,08 | 0 | 2719482,40 | 48 | 34 | 2 406 273,31 |
| 17 | Сливница - Драгоман | 31 | 28 | 103,33% | 1260556,65 | 0,00 | 1870194,95 | 28 | 24 | 2 230 255,43 |
| 18 | Западна Стара планина | 35 | 26 | 105,85% | 319946,27 | 0,00 | 2061773,73 | 26 | 22 | 1 375 231,62 |
| 19 | Добричка | 69 | 66 | 111,75% | 1750476,15 | 0 | 1847765,23 | 65 | 54 | 2 350 110,60 |
| 20 | Девня - Аксаково | 37 | 26 | 100,42% | 587737,23 | 288973,88 | 2196004,38 | 26 | 23 | 2 022 851,82 |
| 21 | Лясковец - Стражица | 89 | 67 | 118,55% | 1248816,20 | 0,00 | 2421607,70 | 67 | 54 | 2 838 466,65 |
| 22 | Берковица - Годеч | 75 | 65 | 120,42% | 944290,37 | 116355,13 | 2702555,99 | 53 | 46 | 2 199 690,87 |
| 23 | Радомир - Ковачевци - Земен | 73 | 51 | 131,26% | 835016,32 | 0,00 | 3252644,94 | 51 | 32 | 2 048 386,46 |
| 24 | Исперих | 73 | 65 | 103,37% | 805841,60 | 0,00 | 2442189,71 | 65 | 55 | 2 512 596,17 |
| 25 | Етрополски балкан | 17 | 16 | 116,54% | 351967,44 | 0,00 | 3295019,24 | 16 | 13 | 2 460 760,43 |
| 26 | Панагюрище, Стрелча, Лесичово | 106 | 96 | 115,07% | 1034519,27 | 59 022,20 | 2485086,16 | 96 | 82 | 2 557 808,42 |
| 27 | Карнобат | 68 | 58 | 112,42% | 996400,9 | 0 | 2433663,49 | 55 | 47 | 2 591 204,63 |
| 28 | Белово, Септември, Велинград | 81 | 57 | 116,67% | 733937,78 | 0 | 2895078,61 | 57 | 41 | 2 289 215,40 |
| 29 | Костенец | 21 | 20 | 104,70% | 0 | 87787,30 | 2768366,35 | 20 | 18 | 1 888 305,34 |
| 30 | Раковски | 88 | 73 | 121,82% | 1692855,37 | 0 | 2088447,31 | 73 | 55 | 2 532 655,17 |
| 31 | Тунджа | 80 | 64 | 106,48% | 958822,92 | 124245,95 | 2201989,48 | 64 | 59 | 2 581 671,92 |
| 32 | Елхово | 54 | 42 | 114,79% | 1053460,05 | 97299 | 2017564,82 | 42 | 32 | 2 065 830,21 |
| 33 | Тервел - Крушари | 72 | 62 | 94,09% | 821919,19 | 0,00 | 2108780,66 | 62 | 48 | 2 388 660,25 |
| 34 | Харманли | 45 | 43 | 129,84% | 1215553,53 | 330000,00 | 2648404,07 | 43 | 28 | 2 335 848,84 |
| 35 | Брезник - Трън | 74 | 63 | 179,26% | 1594107,00 | 24636,58 | 3920526,70 | 63 | 29 | 1 932 556,77 |
| **Общо** | | **1908** | **1626** | **114,73%** | **30367681,34** | **1427538,9** | **87495870,8** | **1588** | **1221** | **76 741 501,69** |

Източник: По данни от МЗХГ

*Анализ на заинтересовани страни и бенефициенти по Стратегиите за местно развитие на МИГ*

**Таблица 90. Заинтересовани страни по мерки от ос 4**

| **№** | **Ос** | **Мярка** | **Заинтересовани страни/допустими кандидати** | **Сектор** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | Ос 1 | Мярка 111 | 1. Институции в системата на  професионалното образование и обучение по чл. 18, т. 1, 2, 4 и 5 от Закона за професионалното образование и обучение  2. Висши училища  3. Лица, регистрирани по Закона за  юридическите лица с нестопанска цел  4. Научни институти  5. Читалища  6. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел | Публичен и нестопански |
| 2 | Мярка 121 | 1. Земеделски производители  2. Признати организации на земеделски производители | Стопански |
| 3 | Мярка 123 | 1. Микро, малки и средни предприятия  2. междинни предприятия | Стопански |
| 4 | Ос 2 | Мярка 223 | 1. Физически лица, еднолични търговци и юридически лица  2. Общини  3. Държавни горски стопанства (ДГС), държавни ловни стопанства (ДЛС), дирекции на национални паркове (ДНП) и научноизследователски горски стопанства. | Стопански и публичен |
| 5 | Мярка 226 | 1. Физически лица, еднолични търговци и юридически лица  2. Общини  3. Държавни горски стопанства (ДГС), държавни ловни стопанства (ДЛС), дирекции на национални паркове (ДНП) и научноизследователски горски стопанства | Стопански и публичен |
| 6 | Ос 3 | Мярка 311 | 1. Микро, малко или средно предприятие по смисъла на чл. 3 от Закона за малки и средни предприятия – Еднолични търговци (ЕТ) и юридически лица, регистрирани по Търговския закон или Закона за кооперациите, регистрирани като земеделски производители; | Стопански |
| 7 | Мярка 312 | 1. Микро, малко или средно предприятие по смисъла на чл. 3 от Закона за малки и средни предприятия – Еднолични търговци (ЕТ) и юридически лица, регистрирани по Търговския закон или Закона за кооперациите; | Стопански |
| 8 | Мярка 313 | 1. Общини;  2. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел | Публичен и нестопански |
| 9 | Мярка 321 | 1. Общини  2. Юридически лица с нестопанска цел (ЮЛНЦ), регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел  3. Читалища, регистрирани по Закона за народните читалища | Публичен и нестопански |
| 10 | Мярка 322 | 1. Общини;  2. Читалища, регистрирани по Закона за народните читалища;  3. Местни поделения на вероизповедания, регистрирани като юридически лица, съгласно чл. 20 на Закона за вероизповеданията;  4. Граждански дружества на физически и/или юридически лица;  5. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел. | Публичен и нестопански |
| 11 | Мярка 323 | 1. Юридически лица регистрирани по ЗЮЛНЦ;  2. Общини;  3. Музеи, читалища и други юридически лица, с дейност в сферата на културата;  4. Браншови организации;  5. Университети, училища и други учебни заведения;  6. Земеделски производители и земеделски стопани;  7. Научни институти, изследователски звена;  8. Кооперации, клонове на занаятчийски или други сдружения, работещи в областта на занаятите и местни традиции;  9. Местни поделения на религиозни общности;  10. Физически лица. | Публичен, стопански и нестопански |
| 12 | Мярка 331 | 1. Юридически лица с нестопанска цел, читалища, университети, научни институти, специализирани организации за обучение, юридически лица регистрирани по Търговския закон);  2. Специализирани предприятия, асоциации, задруги, браншови организации и кооперации. | Публичен, стопански и нестопански |
| 13 | Мярка 7.1 | 1. Юридически лица с нестопанска цел регистрирани по Закона за юридическите лица с  нестопанска цел;  2. Читалища, регистрирани по Закона за народните читалища. | Нестопански |

Източник: Собствен анализ на база данни от ДФЗ-РА

**По мярка 111** „Обучение, информационни дейности и разпространяване на научни знания“ проекти са администрирани на представители на публичен и нестопански сектор със средна субсидия на проект 633,88 лв. С най-голям дял от 54 % са юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел – 7 бр., следвани от професионални гимназии – 3 бр. или 23 %, по 8 % институти – 1 бр., , читалища - 1 бр., други – 1 бр.

**По мярка 121** “Модернизиране на земеделските стопанства“ 308 бр. земеделски производители от стопанския сектор са изпълнили проекти със средна субсидия на проект 51 531,87 лв., от тях:

* ЕТ и физически лица – 168 бр. (54%)
* ЕООД – 63 бр. (20 %)
* ООД – 57 (19%)
* ЗК, ЗКЧС, ПТЗК, ЗКПУ – 22 (7%).

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 18 147 167,08 лв., а усвоените средства – 17 121 271, 92 лв.

**По мярка 123** „Добавяне на стойност към земеделски и горски продукти“ 41 бр. преработватели от стопанския сектор са изпълнили проекти със средна субсидия на проект 78 904,23 лв., от тях:

* ЕТ (включително ЗП) – 5 бр.
* ЕООД – 17 бр.
* ООД – 15 бр.
* АД – 3 бр.
* СД – 1 бр.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 3 372 293,91 лв., а усвоените средства – 3 252 324, 30 лв.

**По мярка 223** „Първоначално залесяване на неземеделски земи“ 5 общини, представители на публичния сектор са изпълнили проекти със средна субсидия на проект 57 627,65 лв. Одобрената субсидия след анекси е в размер на 403 393,56 лв., а усвоените средства – 327 661,13 лв.

**По мярка 226** „Възстановяване на горския потенциал и въвеждане на превантивни дейности“ проекти са изпълнили следните заинтересовани страни, представители на публичния сектор със средна субсидия на проект 44 605,65 лв.:

* Общини – 7 бр.
* Горски стопанства – 3 бр.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 713 690,39 лв., а усвоените средства –663 118,23 лв.

**По мярка 311** „Разнообразяване към неземеделски дейности“ проекти са изпълнили 52 земеделски производители, представители на стопанския сектор със средна субсидия на проект 85 338,08 лв., от тях:

* ЕТ – 27 бр. (52 %)
* ЕООД – 16 бр. (31%)
* ООД – 7 бр. (13%)
* Земеделски кооперации – 2 бр. (4%).

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 4 981 493,56 лв., а усвоените средства – 4 219 269, 65 лв.

**По мярка 312** „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия“ проекти са изпълнили 304 микропредприятия, представители на стопанския сектор със средна субсидия на проект 68 736,01 лв., от тях:

* ЕТ – 81 бр. (26%)
* ЕООД – 154 бр. (51%)
* ООД - 45 бр. (15%)
* Други – индивидуални практики, дентални практики – 24 бр. (8%)

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 20 139 649,52 лв., а усвоените средства – 17 907 441,94 лв.

**По мярка 313** „Насърчаване на туристическите дейности“ проекти са изпълнили 40 бенефициенти, представители на публичния и нестопанския сектор със средна субсидия на проект 64 834,16 лв., от тях:

* Общини (публичен сектор) – 33 бр.
* ЮЛНЦ (нестопански сектор) – 7 бр.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 4 445 524,03 лв., а усвоените средства – 4 050 663, 93 лв.

**По мярка 321** „Основни услуги за населението и икономиката в селските райони“ проекти са изпълнили следните заинтересовани страни, представители на публичен и нестопански сектор със средна субсидия на проект 99 466,43 лв.:

* Общини (публичен сектор) – 45 бр.
* ЮЛНЦ (нестопански сектор) – 12 бр.
* Читалища (нестопански сектор) – 18 бр.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 14 528 412,10 лв., а усвоените средства – 13 098 087, 15 лв.

**По Мярка 322** „Обновяване и развитие на населените места“ проекти са изпълнили заинтересовани страни от публичен и нестопански сектор със средна субсидия на проект 103 502,34 лв.:

* Общини – 48 бр. (86 %)
* Читалища – 2 бр. (3%)
* Местни поделения на вероизповедания – 4 бр. (7%)
* ЮЛНЦ – 2 бр. (4%)

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 13 383 264,82 лв., а усвоените средства – 12 468 826, 69 лв.

**По мярка 323** „Опазване и подобряване на селското наследство“ проекти са изпълнили следните заинтересовани страни, представители на публичен, стопански и нестопански сектор със средна субсидия на проект 26 974,60 лв.:

* Общини (публичен сектор) – 16 бр.
* Читалища (нестопански сектор) – 37 бр.
* ЮЛНЦ (нестопански сектор) – 21 бр.
* Физическо лице – земеделски производител (стопански сектор) – 1 бр.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 2 567 567,59 лв., а усвоените средства – 2 481 925, 02 лв.

**По мярка 331** „Професионално обучение и предоставяне информация за икономическите субекти, които работят в областите обхванати от ос 3“ проекти са изпълнили следните заинтересовани страни, представители на нестопански и стопански сектор със средна субсидия на проект 435,47 лв.:

* юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел – 6 бр. (55 %)
* читалища – 3 бр. (27%)
* ЕООД – 2 бр. (18%).

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 153 721,56 лв., а усвоените средства –144 358,49 лв.

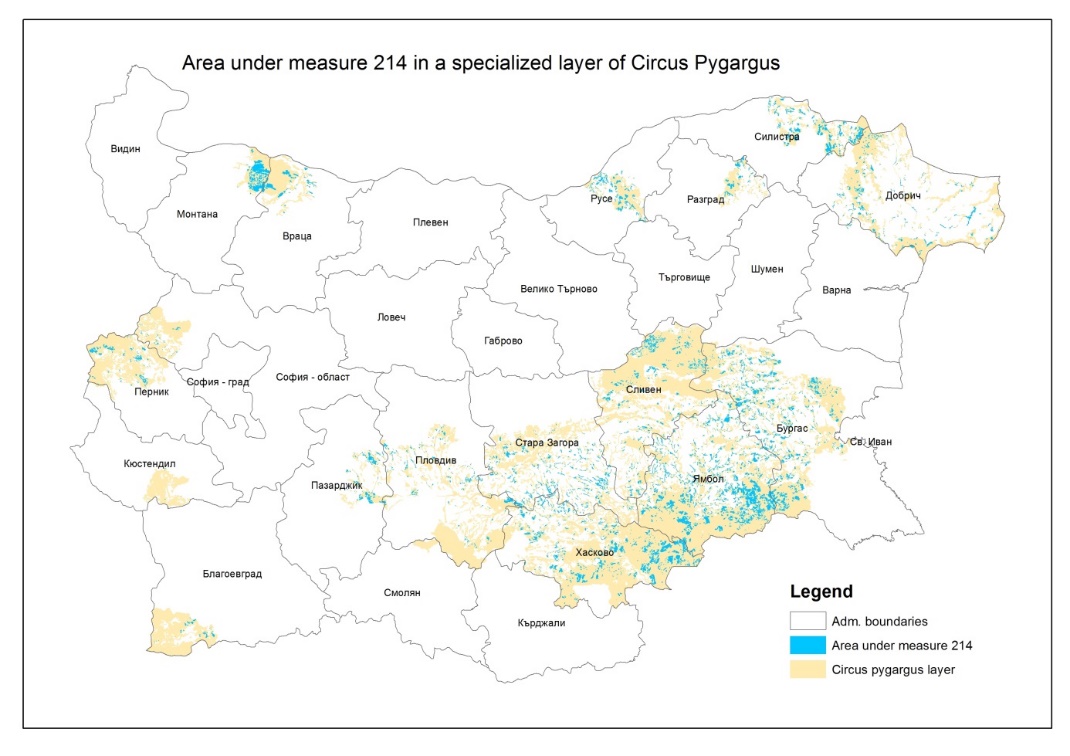
**По мярка 7.1** „Напред към наследството – територията Исперих ни обединява“ проекти са изпълнили следните заинтересовани страни, представители на нестопански сектор със средна субсидия на проект 353,40 лв.:

* С дял от 64 % са юридически лица с нестопанска цел, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел – 7 бр., читалищата са 4 бр. или 36 %.

Одобрената субсидия след анекси е в размер на 137 624,28 лв., а усвоените средства са в размер на 130 573,26 лв.

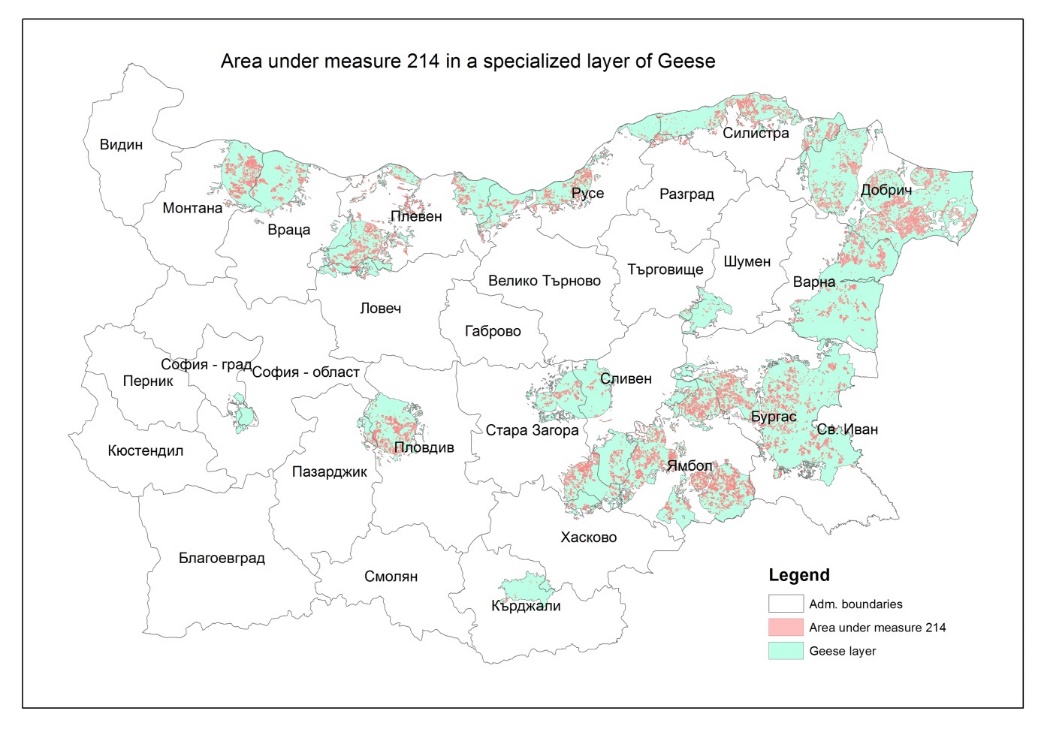
## Приложение 4. Карти във връзка с оценка на въздействието на мерките по ос 2

Поддържане на местообитанията (ВПС4) по мярка 214 - подпомагана площ с местообитания на ливаден блатар и на зимуващи гъски



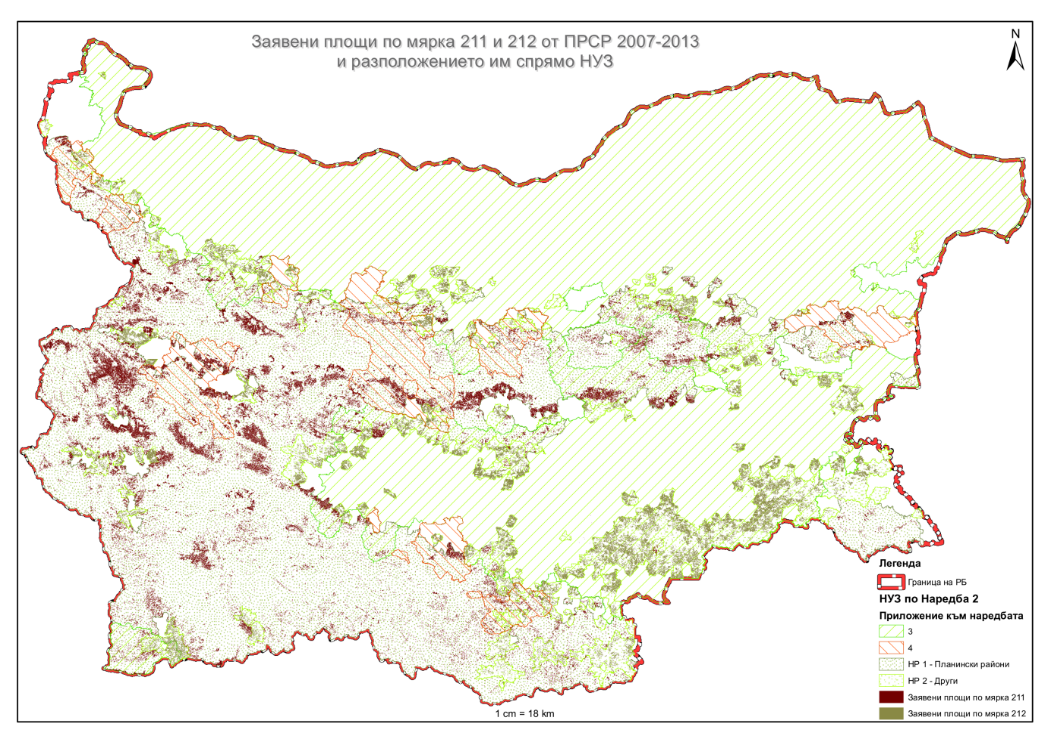
Източник: ДФЗ.

Поддържане на местообитанията (ВПС4) по мярка 214 - подпомагана площ с местообитания на зимуващи гъски

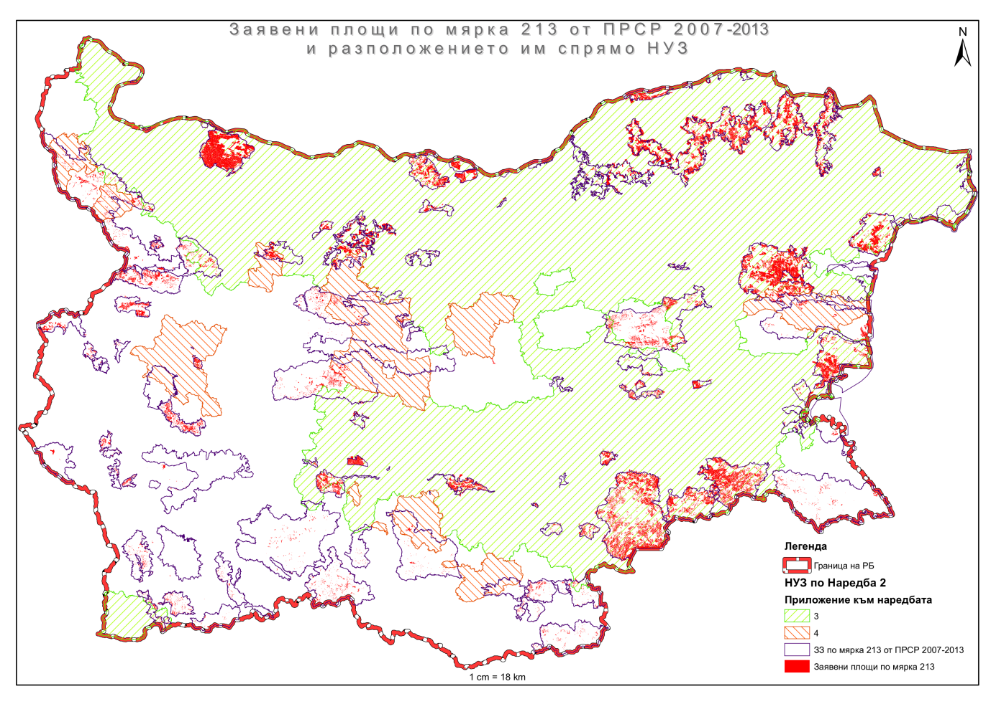


Източник: ДФЗ.

Подкрепата по мерки 211 и  212, и мярка 213 площи в населени места, определени като нитратно уязвими зони



Източник: ДФЗ. НУЗ – нитратно уязвими зони; Приложение 3 „Списък на общини в нитратно уязвимите зони“ и Приложение 4 „Списък на общини в предишни уязвими зони, за които ще се прилага преходна помощ“ към НАРЕДБА № 2 от 21.02.2011 г. за специалните изисквания за участие в одобрените схеми за национални доплащания и за специфично подпомагане;



Източник: ДФЗ. НУЗ – нитратно уязвими зони; Приложение 3 „Списък на общини в нитратно уязвимите зони“ и Приложение 4 „Списък на общини в предишни уязвими зони, за които ще се прилага преходна помощ“ към НАРЕДБА № 2 от 21.02.2011 г. за специалните изисквания за участие в одобрените схеми за национални доплащания и за специфично подпомагане; ЗЗ – защитена зона

## Приложение 5. Онлайн проучване сред общини, бенефициенти по ПРСР 2007-2013

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Статус:  Начална дата:  Крайна дата:  Период:  Въпроси:  Език: | Приключено  15-11-2017  08-12-2017  24 дни  20  Български |  | респонденти:  Отхвърлени:  Отказали:  Частично отговорили:  Прегледали:  Напълно отговорили:  Общ брой на респондентите: | 231  6 (2,6%)  0 (0%)  6 (12,8%)  0 (0%)  41 (87,2%)  47 (20,3%) |

1. Моля, отбележете размера на Вашата община:

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % от отговорилите | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Под 500 души | 1 |  | 2 |
| От 500 до 1000 души | 0 |  | 0 |
| От 1000 до 2000 души | 3 |  | 6 |
| От 2000 до 5000 души | 7 |  | 15 |
| над 5000 души | 36 |  | 77 |
| Респонденти: 47 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

2. Моля, отбележете района за планиране, където е разположена Вашата община:

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % от отговорилите | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Северозападен | 13 |  | 28 |
| Северен централен | 7 |  | 15 |
| Североизточен | 9 |  | 19 |
| Югозападен | 6 |  | 13 |
| Южен централен | 8 |  | 17 |
| Югоизточен | 4 |  | 9 |
| Респонденти: 47 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

3. Моля, от долуизброените мерки на ПРСР 2007-2013, посочете тази/тези, по които Вашата община е била бенефициент ? (възможно е да посочите повече от един отговор).Моля, имайте предвид, че в зависимост от посочения отговор ще отговаряте на последващи въпроси, които са релевантни към посочената(те) мярка(и):

(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Мярка 313 'Насърчаване на туристическите дейности' | 17 |  | 39 |
| Мярка 321 'Основни услуги за населението и икономиката в селските райони' | 42 |  | 95 |
| Мярка 322 'Обновяване и развитие на населените места' | 34 |  | 77 |
| Респонденти: 44 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

4. Моля, посочете броя на проектите, които сте изпълнили по :

(Each respondent could write multiple open-ended responses of maximum 255 characters.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Мярка 313 'Насърчаване на туристическите дейности' | 11 |  | 18 |
| Мярка 321 'Основни услуги за населението и икономиката в селските райони' | 28 |  | 46 |
| Мярка 322 'Обновяване и развитие на населените места' | 22 |  | 36 |
| Респонденти: 44 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

5. Моля, отбележете основните ползи от проектите, изпълнени по мярка 313 'Насърчаване на туристическите дейности'

(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

| Отговор | Брой проекти | Общо за проектите |
| --- | --- | --- |
| * Новосъздадени работни места | 9 | 42 |
| * Увеличен брой посетители | 9 | 12 220 годишно |
| * Увеличен брой нощувки | 5 | 300 ежегодно |
| * Предоставяне на нови услуги | 11 | Организират се фестивали в местността, посещава се от ученици и туристи; Изграден Общински туристически център с изложбена колекция от антични народни носии и предмети от бита и местните занаяти. Изградени съоръжения и места за спорт и отдих, съоръжения за обществена инфраструктура, туристическа екопътека, инфраструктура и съоръжения за пешеходен туризъм; организиране на културни мероприятия, парк за отдих и рекреация |
| * Други (моля, посочете в полето вдясно) | 2 | подобряване на туризма |
| Респонденти: 11 | |  |

6. Моля, отбележете основните ползи от проектите, изпълнени по Мярка 321 'Основни услуги за населението и икономиката в селските райони'

| Отговор | Брой проекти | Общо за проектите |
| --- | --- | --- |
| * Реконструирана/рехабилитирана общинска пътна инфраструктура | 18 | 120 км общо |
| * Новоизградена общинска пътна инфраструктура | 0 |  |
| * Реконструирана/рехабилитирана водоснабдителна и канализационна мрежа | 13 | 47 км общо |
| * Новоизградена водоснабдителна и канализационна мрежа | 7 | Изграден водоем 150 м3 и ремонтирана 4100 м. водопроводна мрежа; Изграден довеждащ водопровод 11 км; 3 км мрежа |
| * Брой изградени/рехабилитирани трупосъбирателни площадки | 0 |  |
| * Брой изградени/рехабилитирани и оборудвани инсталации за производство на електрическа и/или топлинна енергия от ВЕИ за сгради общинска собственост, предоставящи обществени услуги | 0 |  |
| * Брой сгради за предоставяне на обществени услуги с въведени мерки за енергийна ефективност | 4 | 2 сгради общо |
| * Брой изградени/обновени сгради и съоръжения, свързани с предоставяне на културни услуги | 8 | 13 сгради общо |
| * Брой изградени/обновени сгради/съоръжения, свързани със спорта, отдиха и свободното време | 18 | 57 общо |
| * Брой изградени/обновени сгради за предоставяне на социални услуги, в т.ч. грижа за деца, грижа за възрастни хора и хора с увреждания, грижа за деца и младежи, предвидени в Националната стратегия за деинституционализация | 3 | 2 сгради общо |
| * Подобрен достъп до интернет и интернет услуги, в т.ч. брой проекти за развитие на ИКТ услуги и брой създадени ИКТ центрове, вкл. мобилни | 2 |  |
| * Създадена временна заетост | 6 | 35 човека |
| * Създадена постоянна заетост | 5 | 14 човека |
| * Други (моля, посочете в полето вдясно) | 2 | Изграждане на пречиствателно съоръжение за битови отпадъци; Повишено качество на живот в общ. Кайнарджа |
| Респонденти: 18 | |  |

7. Моля, отбележете основните ползи от проектите, изпълнени по мярка 322 'Обновяване и развитие на населените места'

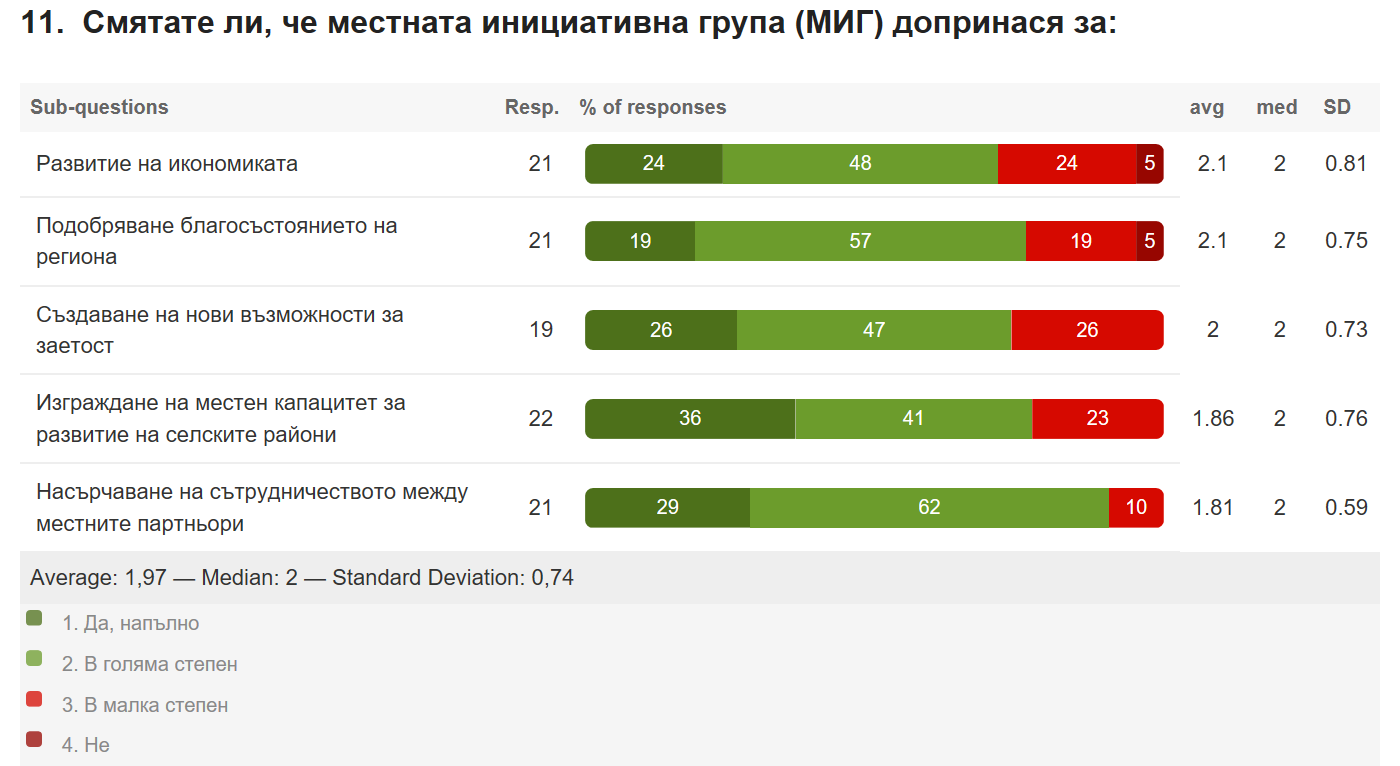
| Отговор | Брой проекти | Общо за проектите |
| --- | --- | --- |
| * Рехабилитация на съществуващи и изграждане на нови обществени зелени площи – паркове и градини, детски площадки и съоръженията към тях | 14 | 46 общо |
| * Реконструкция и ремонт на обществени сгради с историческо и културно значение и подобряване на прилежащите пространства, включително вертикална планировка | 1 | Реконструкция на общински Музей |
| * Реконструкция и ремонт на сгради с местно религиозно значение и подобряване на прилежащите пространства, включително вертикална планировка | 2 | 3 общо |
| * Ремонт на фасади на частни сгради и прилежащи пространства, както и вертикална планировка (ако са включени в интегриран план за обновяване на населеното място) | 0 |  |
| * Реконструкция на съществуващи и изграждане на нови улична мрежа, тротоари, площади, осветление на територията на населеното място) | 20 | Поставени 600 осветителни тела; възстановени 6 км тротоари; 30 км рехабилитирани улици; 2 паркинга и 177 парко места |
| * Изготвяне на планове за обновяване на населеното място | 1 | 1 |
| * Създадена временна заетост | 5 | 45 |
| * Създадена постоянна заетост | 0 | 0 |
| * Други (моля, посочете в полето вдясно) | 0 | 0 |
| Респонденти: 20 | |  |

8. Моля, отбележете, дали на територията на Вашата община действа Местна инициативна група (МИГ) ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Да | 23 |  | 56 |
| Не | 18 |  | 44 |
| Респонденти: 41 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

9. Смятате ли, че местната инициативна група (МИГ) допринася за:



10. Бихте ли желали Вашата община да се включи към МИГ ?

(Each respondent could write multiple open-ended responses of maximum 255 characters.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Да (моля, посочете защо) | 12 |  | 86 |
| Не (моля, посочете защо) | 2 |  | 14 |
| Респонденти: 14 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

* Общината има изпълнен проект, по мярка 19.1, респективно създадена МИГ и внесен проект по мярка 19.2, който е на етап 'Оценка'.
* Разширяване на възможностите за финансиране на общината.
* Считаме, че ще подпомогне общината и гражданите на общината.
* подобряване качеството на живот и разнообразяване на икономическите дейности в района Привличане на повече средства за реализиране на проекти от местно значение.
* Общината е с под 10 000 жители и няма партньор;
* предоставяне възможност за финансиране на местни земеделци;
* Община Искър е включена като партньор във внесено и чакащо одобрение проектно предложение 'МИГ-Карлуковски карст - Червен бряг - Искър';
* Носи ползи за обществото;
* Общината е включена като член на МИГ, но все още няма реализирана Стратегия за местно развитие;
* Заради възможността за финансиране на малки проекти.

11. Моля, отбележете, според Вас, до каква степен ПРСР 2007-2013 е допринесла за подобряване на качеството на живот във Вашата община ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 26 |  | 65 |
| Донякъде | 12 |  | 30 |
| В малка степен | 1 |  | 2 |
| Няма принос | 1 |  | 2 |
| Респонденти: 40 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

12. Моля, отбележете, според Вас, до каква степен ПРСР 2007-2013 е допринесла за разнообразяване на икономическите дейности във Вашата община ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 9 |  | 22 |
| Донякъде | 21 |  | 52 |
| В малка степен | 7 |  | 18 |
| Няма принос | 3 |  | 8 |
| Респонденти: 40 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

13. Моля, отбележете, според Вас, до каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на достъпа до образование и богат културен живот във Вашата община ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 16 |  | 40 |
| Донякъде | 11 |  | 28 |
| В малка степен | 6 |  | 15 |
| Няма принос | 7 |  | 18 |
| Респонденти: 40 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

14. Моля, отбележете, според Вас, до каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на социалното обслужване и социалните услуги във Вашата община ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 6 |  | 15 |
| Донякъде | 16 |  | 40 |
| В малка степен | 8 |  | 20 |
| Няма принос | 10 |  | 25 |
| Респонденти: 40 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

15. Моля, отбележете, според Вас, до каква степен ПРСР е допринесла за подобряване на основната инфраструктура и околна среда (пътна инфраструктура, водоснабдяване и канализация) във Вашата община?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 26 |  | 65 |
| Донякъде | 8 |  | 20 |
| В малка степен | 4 |  | 10 |
| Няма принос | 2 |  | 5 |
| Респонденти: 40 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

16. Моля, отбележете, според Вас до каква степен ПРСР е допринесла за подобряване привлекателността на Вашата община като място за живеене ?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| В голяма степен | 21 |  | 54 |
| Донякъде | 11 |  | 28 |
| В малка степен | 5 |  | 13 |
| Няма принос | 2 |  | 5 |
| Респонденти: 39 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

17. Според Вас, дали ползите от ПРСР 2007-2013 за селските райони биха могли да бъдат по-големи и ако да, по какъв начин ?

(Each respondent could write a single open-ended response of maximum 255 characters.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Open answer | 22 |  | 47 |
| Респонденти: 22 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

* Ползите биха били по-големи, ако не се изчакваше приключването на проект по дадена мярка, за да започне следващо кандидатстване по същата мярка - беше загубено много време и възможност за още инвестиции с помощта на средства от ЕС.
* Не мога да преценя
* Да, ако не се инвестираха огромни суми в спортна инфраструктура по м. 321 в населени места, където тя не се използва, и не се инвестираше по м. 312 в инвестиции, за резултатите от които никой не се интересува.
* Да, ползите са големи. Без помощта на ПРСР малките населени места ще останат изолирани и ще се засили неблагоприятното явление хората да мигрират към големия град.
* Да, ако има мерки свързани с решаване проблемите със сметосъбирането и опазване на околната среда
* Нямам коментар
* Забавянето на стартирането на публичните мерки забави изпълнението на ПРСР. Залагането на критерии, от които да се възползват и по-малките общини.
* Да, при по ясни насоки и по кратко време за получаване на обратна връзка с управляващия орган
* Да
* Достатъчни са
* Да, чрез увеличаване на инвестициите в линейна инфраструктура.
* За ползата от ПРСР 2007-2013 времето ще покаже.
* Да биха могли - с подобряване качеството на живота и увеличаване на възможностите за заетост в селските райони.
* Отпускане на повече средства по програмата.
* Биха могли да бъдат по-големи ако състоянието на системите за управление и контрол бъдат обсъдени по-обстойно. Да се намери решение за финансовите корекции и мерките за намаляването им през следващия период.
* Да, ако реалното изпълнение на програмата беше стартирало по-рано.
* Да
* Не
* Да, ако общината ни беше допустима да кандидатства самостоятелно, а не единствено чрез МИГ.
* Условията при кандидатстване на общините да бъдат по опростени.
* С финансирането на повече инфраструктурни проекти, предвид на това, че на територията на общината има финансиран само един и един за улично осветление.
* С финансиране на повече проекти за общините.

18. Какви препоръки бихте искали да отправите относно изпълнението на настоящата ПРСР 2014-2020 ?

(Each respondent could write a single open-ended response of maximum 255 characters.)

| Отговор | Общо | % | % |
| --- | --- | --- | --- |
| Open answer | 25 |  | 53 |
| Респонденти: 25 | | |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | 0% | 20% | 40% | 60% | 80% | |  |

* Считам, че можеше да се работи с прозрачни референтни стойности за множество дейности, така както се работеше по програмите за трансгранично сътрудничество. Бяха заложени точно определени суми в рамките, на които бенефициентът трябваше да достигне даден резултат. Всеки кандидатстващ ще си прави изчисления дали може да инвестира по-голяма сума от тази, която е референтната посочена стойност и да постигне по-високо качество. За мен сегашното положение с неизвестни референтни стойности/които впоследствие 'орязват' инвестицията до някаква стойност - неизвестна до момента на изпълнение от бенефициента, е в противоречие с Регламента на ЕК и дава една допълнителна несигурност и напрежение при работата още при изготвяне на проекта. Освен това кара потенциалните бенефициенти да не вярват в собствените си възможности и да търсят други начини, които в някои случаи не могат да контролират.
* Спазване на нормативно определените срокове, спазване на индикативните графици за прием
* Процесът по договаряне, контрол и верификация на проектите да се осъществява по-бързо и по-улеснено
* Нямаме препоръки
* Кандидатстването с проектни предложения да се извършва чрез ИСУН 2020, да се осигури прозрачност при оценяването на проектните предложения, да се актуализира сайта на ПРСР 2014-2020, така че информацията за подготовка и изпълнение на проектите да е достъпна до всички заинтересовани; да се даде възможност на бенефициентите да получават необходимата им информация от съответните звена в ПРСР по телефон или на място.
* Да се променят критериите за оценка, според които населените места до 6000 жители няма да получат никакво финансиране, да се иска преразпределение на ресурс за м. 7.2 от други мерки, в т.ч. и по-добре да се разпределят инвестициите по м.6.4.1 като не отпадат местата за настаняване, но да се финансират според жизнеспособността на проектите. Да има по-добра форма на комуникация с УО, както е при повечето други програми.
* Въвеждане на ИСУН и за ПРСР.
* Да има мерки за финансиране на всичко, което се вменява на общините и излиза от ангажимента на държавата
* Много се бави процеса на оценка и последващо сключване на договори
* Експедитивна работа.
* По-бърза комуникация с управляващия орган
* Финансиране на туристически дейности, на дейности насочени към подобряване на жизнената среда в домашни условия на лица, попадащи в целевата група - лица с увреждания, с чужда помощ, в невъзможност за самостоятелно придвижване и силна зависимост.
* Нямам препоръки.
* Повече информация за процеса на кандидатстване.
* Да се вземат параметри на оценяване, които са реални спрямо малките общини.
* Критериите за допустимост са ограничаващи относно допустимостта на всички общини, приоритет се дава на общините в Северозападна България
* По-кратки срокове при разглеждане на документи
* Подобряване качеството на живота и увеличаване на възможностите за заетост в селските райони.
* Механизми за оптимизиране на контрола и предотвратяване на сериозни грешки в бъдеще
* Да се избягват промените в изискванията към кандидатите по време на оценка на проектните предложения. При оценка на внесените проектни предложения да се спазват сроковете посочени в ЗУСЕИФ.
* Да се премахнат ограниченията относно броя на проектите, които една община може да изпълнява по подмярка 7.2
* Критерият за брой население да отпадне.
* Повече внимание към малките общини. Населението там също има нужда от нормални условия на живот.
* По-малко ограничителни условия, при кандидатстване и опростен начин на отчитане.

1. Оценката е осъществена в рамките на 1 месец през ноември 2017 г. и след това допълнена в рамките на крайния срок за изпълнение до края на януари 2018 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. [Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs, European Evaluation Network for Rural Development, 2014](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/guidelines/2007-2013-ex-post_en.pdf) [↑](#footnote-ref-2)
3. [Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs, European Evaluation Network for Rural Development, 2014](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/guidelines/2007-2013-ex-post_en.pdf) [↑](#footnote-ref-3)
4. Националната дефиниция определя като селски райони общините (Евростат - Местни административни единици (Local administrative units LAU 1), в които няма населено място с население над 30 000 души. [↑](#footnote-ref-4)
5. УО е на мнение, че не е необходимо всички служители на дирекцията да имат достъп до системата [↑](#footnote-ref-5)
6. Ръководство за последваща оценка на програмите за развитие на селските райони (2007-2013 г.) - *Guidelines for the ex post evaluation of 2007-2013 RDPs*, изготвено от Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони - *European Evaluation Network for Rural Development* [↑](#footnote-ref-6)
7. Оценката е осъществена в рамките на 1 месец през ноември 2017 г. и след това допълнена в рамките на крайния срок за изпълнение до края на януари 2018 г. [↑](#footnote-ref-7)
8. Регламент (ЕО) № 1698/2005; Регламент (ЕО) № 1974/2006 [↑](#footnote-ref-8)
9. Изработването на годишните доклади е възлагано на външни изпълнители [↑](#footnote-ref-9)
10. Договор за уреждане на правата и задълженията във връзка с прилагане на ПРСР 2007-2013, 14.04.2008 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. Електронен бюлетин на НСМ 1/2013 [↑](#footnote-ref-11)
12. ПРСР 2014-2020 [↑](#footnote-ref-12)
13. <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259310779.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021en00110032.pdf> [↑](#footnote-ref-14)
15. Регламент на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони [↑](#footnote-ref-15)
16. Общо 16 предложения за промени в програмата, едно от които отхвърлено от ЕК. [↑](#footnote-ref-16)
17. Към 2005 година [↑](#footnote-ref-17)
18. Член 29 (1) от Регламент (ЕО) № 1290/2005 на Съвета предвижда Комисията автоматично да отмени всяка част от бюджетния ангажимент, която не е била използвана за целите на предварително финансиране или за междинни плащания, или за която не била представена декларация за разходи във връзка с разходите, направени най-късно до 31 декември на втората година след поемането на бюджетния ангажимент [↑](#footnote-ref-18)
19. Одобрено на 16 декември 2015 г. [↑](#footnote-ref-19)
20. Към първоначалния бюджет са включени и средствата по ЕПИВ (трето изменение на програмата) [↑](#footnote-ref-20)
21. Към първоначалния бюджет на програмата са включени и средствата по ЕПИВ [↑](#footnote-ref-21)
22. Към първоначалния бюджет на програмата са включени и средствата по ЕПИВ [↑](#footnote-ref-22)
23. Съгласно Годишните доклади за състоянието и развитието на земеделието използваната земеделска площ варира от 5 087 948 ha през 2011 г. до 5 011 494 ha през 2015 г. [↑](#footnote-ref-23)
24. Съгласно данни от Националния доклад за състоянието и опазването на околната среда в Р. България 2105 г, (ИАОС) относно Индекс за състоянието на популациите на птиците, обитаващи земеделски земи [↑](#footnote-ref-24)
25. Секторите на ХВП в България са с четири (храни и напитки) до шест пъти (тютюни) с по-ниска производителност от средната за ЕС. [↑](#footnote-ref-25)
26. Съгласно данни в Годишния доклад за изпълнение на програмата за 2015 г. [↑](#footnote-ref-26)
27. Годишен доклад за изпълнението на ПРСР 2007-2013 г. за 2015г. [↑](#footnote-ref-27)
28. За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(a) на 1698/2005), включени в ПРСР [↑](#footnote-ref-28)
29. Основни изводи от прилагането на програма за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. [↑](#footnote-ref-29)
30. Влияние на общата селскостопанска политика на ЕС върху българското земеделие [↑](#footnote-ref-30)
31. За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(a) на 1698/2005), включени в ПРСР [↑](#footnote-ref-31)
32. „Влияние на общата селскостопанска политика на ЕС върху българското земеделие“, МЗХГ [↑](#footnote-ref-32)
33. За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(б) от 1698/2005), включени в ПРСР [↑](#footnote-ref-33)
34. За всяка от мерките от ос 3 (Член 52(б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005), включени в ПРСР [↑](#footnote-ref-34)
35. По данни от докладваните индикатори към годишните доклади на програмата, таблица G3 [↑](#footnote-ref-35)
36. Годишен доклад за изпълнение на ПРСР за 2015 г. [↑](#footnote-ref-36)
37. До данни на МЗГХ, Основни изводи от прилагането на Програма за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. [↑](#footnote-ref-37)
38. По данни на ДФЗ- РА [↑](#footnote-ref-38)
39. Източник: Предоставени данни от ДФЗ-РА [↑](#footnote-ref-39)
40. Изброените трудности са виждане на бенефициенти МИГ, споделени по време на проведената фокус- група [↑](#footnote-ref-40)
41. Електрони бюлетини на НСМ [↑](#footnote-ref-41)
42. Прилагат се разпоредбите на Наредбата за командировките в страната и/или Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина; покриват се разходи за участие в комисии за определяне на изпълнител на обществени поръчки за доставки или услуги, както и в комисии за оценка и избор на проекти по Мярка 111 от ос 1 и по ос 4 ЛИДЕР от ПРСР, се прилага създадената вътрешноведомствена организация в МЗХГ, съответно в ДФЗ; [↑](#footnote-ref-42)
43. AGROTEC S.p.A [↑](#footnote-ref-43)