



**Оперативна програма за развитие на сектор
„Рибарство” за периода 2007 – 2013 г.**



Междинна оценка на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България (2007 – 2013 г.)

Окончателен доклад

Фондация за развитие на предприемачеството

Юни 2011

Междинната оценка е финансирана по проект за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG0713EFF-511-220063 по приоритетна ос 5 «Техническа помощ» от Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” за периода 2007 – 2013 г.”

Докладът отразява мнението на оценителите, което може да се различава от официалната позиция на Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури или Европейската комисия.

Оценката е изпълнена от Фондация за развитие на предприемачеството от екип, в състав:

Галина Карамочева

Елена Кръстенова

Дочка Русева

Антонина Стояновска

Съдържание

I. Резюме.....	5
II. Въведение	11
II.1 Кратка информация за Оперативната програма.....	11
II.2 Цели на оценката.....	13
II.3 Методология на оценката.....	16
III. Отговори на въпросите за оценка за релевантността на Оперативната програма	19
III.1 Промяна в макроикономическата среда	19
III.2 Развитие на черноморския флот	21
III.3 Развитие в производството на риба и рибни продукти	21
III.4 Развитие на пазара на рибни продукти	26
III.5. Развитие в законодателната рамка	28
III.6. Степен на съответствие на Оперативната програма на променената среда ..	30
III.7. Изводи и препоръки за релевантността на програмата.....	30
IV. Отговори на въпросите за оценка за качество и ефикасност на изпълнение и управление на Оперативната програма	31
IV.1 Ефективност на прилагане на принципа на партньорство	31
IV.2 Ефикасност на процеса на информиране на потенциалните бенефициенти, избор и разплащане на проекти	38
IV.3 Качество на системата за мониторинг	51
IV.4 Изводи и препоръки качеството и ефикасността на изпълнение и управление на Оперативната програма	55
V. Отговори на въпросите за оценка за ефективността на Оперативната програма	60
V.1 Напредък на изпълнението на ОПРСР към края на 2010 г.	60
V.2 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по Приоритетна ос 1.	64
V.3 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по Приоритетна ос 2.	74
V.4 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по приоритетна ос 3.	93
V.5 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по приоритетна ос 4.	107
V.6 Ефективност на използване на средствата по Приоритетна ос 5 Техническа помощ.....	120
V.7 Изводи и препоръки за ефективността на ОПРСР.....	122
VI. Изводи за равните възможности и околната среда.....	129
VII. Изводи и препоръки	133
VIII. Приложения.....	135
Приложение 1 Йерархия на целите на ОПРСР	136
Приложение 2 Оценка на качеството на индикаторите	137
Приложение 3 Списък на срещите и интервюта	140
Приложение 4 Списък на документите	144

Списък на съкращенията

БАБХ	Българска агенция по безопасност на храните
БАН	Българска академия на науките
ВО	Въпрос за оценка
ГД МАРЕ	Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“
ДЕФР	Дирекция „Европейски фонд за рибарство”, ИАРА
ДФЗ	Държавен фонд „Земеделие”
ЕС	Европейски съюз
ЕФР	Европейски фонд за рибарство
ЗК	Заявление за кандидатстване
ЗМПВВПРБ	Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България
ЗНА	Закон за нормативните актове
ЗРА	Закон за рибарството и аквакултурите
ИАРА	Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури
КН	Комитет за наблюдение
МЗ	Междинно звено
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИГ	Местна инициативна група
МИРГ	Местна инициативна рибарска група
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НСП	Национален стратегически план за развитие на рибарството и аквакултурите
ОВОС	Оценка на въздействието върху околната среда
ОПР	Обща политика в областта на рибарството
ОПРСР	Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България (2007 – 2013)
или ОП	
ОСЕС	Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз”
Основен	Регламент на Съвета на Европейския съюз №1198/2006 за създаването на Европейския фонд за рибарство
Регламент	
ППРУ	План за приспособяване на риболовното усилие
ППРУ	План за приспособяване на риболовното усилие
Прилагаш	Регламент на Европейската комисия № 498/2007 разписващ
Регламент	подробните правила за прилагане на Регламент на Съвета на ЕС №1198/2006
РА	Разплащателна агенция
САПАРД	Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони
СО	Сертифициращ орган
Съвет	Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз
ТС	Териториална структура (ИАРА)
УО	Управляващ орган
ФРП	Фондация за развитие на предприемачеството
ЦКЗ	Централното координационно звено към МС

I. Резюме

Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство” (ОПРСР) адресира целите на Националния стратегически план за превръщане на сектора в конкурентоспособен, модерен и динамичен, базиран на устойчивото развитие на рибарството, както и към подобряване на качеството на живот в рибарските области.

ОПРСР цели да осигури конкурентноспособност и устойчивост на сектор „Рибарство”, да развие пазара на продукти от риболов и аквакултура, и да подкрепи устойчивото развитие на рибарските области. За постигане на целите са разработени пет приоритетни оси и общо 21 мерки.

ОПРСР има общ бюджет от 106.68 млн. евро, от които 80.01 млн. евро съфинансирани от ЕФР. Програмата се прилага на цялата територия на България, която е класифицирана като регион за „сближаване” за целите на Кохезионната политика.

Управляващ орган (УО) на ОПРСР е Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, като УО е делегирал функциите по верификация на разходите на Разплащателната агенция, създадена в рамките на Държавен фонд „Земеделие” (ДФЗ), която изпълнява функции на Междинно звено (МЗ).

Междинната оценка цели да направи преглед на изпълнението на ОПРСР до края на 2010 г., да извлече на поуки и да формулира препоръки за приспособяване на Програмата към потребностите на сектора и промените в средата. Тя трябва да даде отговор на 11 въпроса за оценка, които са общи за всички програми по ЕФР, отнасящи се до релевантността, качеството на управление, ефикасността и ефективността на прилагане на ОПРСР.

Оценката¹ е проведена в периода 15 март - 15 юни 2011 г. от екип оценители на Фондация за развитие на предприемачеството, с активната подкрепа на УО и браншовите организации от сектор рибарство.

Оценката се базира на документален анализ и първични данни, събрани чрез повече от 100 дълбочини и полу-стандартизирани интервюта с представители на структурите за управление на ОПРСР и всички ключови заинтересовани страни. Интервюирани са всички подкрепени бенефициенти на Програмата и 50% от неуспешните кандидати. Предварителните изводи на оценката са представени на Комитета за наблюдение и дискутирани в рамките на Управителния комитет на междинната оценка.

Релевантност

Промените в средата не са се отразили на дългосрочните потребности и приоритети за развитието на сектор Рибарство. Основните потребности, изведени от SWOT анализа и адресирани с целите на ОПРСР остават валидни. Българският риболовен флот се нуждае от подкрепа за модернизация и устойчиво управление на ресурсите. Устойчивото развитие на под-сектора на аквакултурите изисква модернизация на съществуващите стопанства и структурна адаптация към видове с добри пазарни

¹ Междинната оценка е финансирана с безвъзмездната финансова помощ, предоставена по мярка 5.1. „Техническа помощ” на ОПРСР с проект с УНП № BG 0713EFF-511-220063 „Избор на независим оценител за извършване на междинна оценка на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”.

перспективи. Секторът има нужда от развитие на формите на самоорганизация, подобряване на рибарската инфраструктура и разширяване на пазарите. Устойчивото развитие на сектора като цяло, изисква прилагането на териториални подходи за адресиране на потребностите на рибарските общности и улесняване на структурното приспособяване.

След одобрението/ратификацията на ОПРСР е направена една ревизия, с която е сменен Одитният орган; въведена е нова мярка за създаване на финансов инструмент за гарантиране на кредитите на бенефициентите по Програмата и е увеличен планираният брой на местните инициативни рибарски групи. Всички промени са релевантни на потребностите и повишават шансовете за ефективно прилагане на ОПРСР.

Качество и ефикасност на изпълнението и управлението

УО е изградил механизмите за управление и контрол на ОПРСР, и е разработил процедурите за прилагане на мерките. Извършен е значителен напредък в изграждането на административния капацитет за прилагане на Програмата, въпреки че дейностите по изграждане на капацитета на УО са били затруднени от многобройните смени на висшия и среден управленски персонал на ИАРА.

Външният натиск за бързо отваряне на мерките е довел до голямо натоварване на персонала с дейности за разработване на процедури, което е попречило на УО да отделя достатъчно време за обучение на персонала, а поради пропуски в планирането, за дейностите по техническата помощ не са осигурени достатъчно финансови средства.

При разработване на стратегическите и програмни документи, УО се е консултирал с всички ключови заинтересовани страни от рибарския сектор. На етапа на прилагане на Програмата, УО провежда редовни срещи с представители на заинтересованите страни, изпраща Наредбите за мнение на релевантни организации, но УО няма приети минимални стандарти за процеса за консултации и за осигуряване на обратна връзка за резултатите от консултациите.

Комитетът за наблюдение (КН) не е изпълнявал ефективно своите функции за наблюдение на напредъка в прилагането на ОПРСР. Създадените работни групи не са имали никакви дейности, а КН не е насърчавал дискусиите и не е взимал ясни решения по повдигнатите проблеми. УО няма добре разработена процедура за преглед и изпълнение на решения на Комитета, и достатъчно средства, за да финансира изпълнението на решения, които изискват привличане на външна експертиза.

Съставът на КН не е балансиран. УО и МЗ на УО имат мнозинство в състава на КН с право на глас, а представителите на неправителствения сектор участват само със съвещателен глас. Организациите от сектора не са достатъчно представени в КН, като няма достатъчно представителство на интересите на дребните рибари и производители на аквакултури, и на научните организации.

Ефективният мониторинг на Програмата е затруднен поради това, че целевите стойности на индикаторите за резултати не са реалистични. УО не разполага с достатъчно индикатори за измерване на качеството на управлението, което затруднява ранното разкриване на възникващи проблеми.

Към края на 2010 г. са разработени и публикувани Наредбите за прилагане на всички мерки на ОПРСР. Поради краткия срок за разработване на наредбите и

липсата на техническа помощ по някои мерки има пропуски като: недостатъчно добро обвързване на целите на мерките и критериите за кандидатстване, липса на ясно определени изисквания за минимално качество и непълни дефиниции на критериите за допустимост.

УО е провел информационна кампания, която съответства на характеристиката на сектора. За инвестиционните мерки потенциалните бенефициенти, с изключение на дребния сектор, имат информация за възможностите за кандидатстване. Дребните фирми не познават мерките по ОПРСР, но и не се интересуват, поради скептицизъм към европейските програми. При проявен интерес за кандидатстване, има достатъчно информация на Интернет страницата на ОПРСР и експертите на УО на централно и регионално ниво са отворени за предоставяне на информация. Неинвестиционните мерки се прилагат от средата на 2010 г. и в част от тях не са довършени информационните кампании; потенциалните бенефициенти нямат опит в прилагане на подобни мерки и нямат достъп до примери на добри практики.

Ефективност на прилагането на ОПРСР

Към края на 2010 г. са отворени за кандидатстване 10 мерки, като 5 от тях са отворени през втората половина на 2010 г. Като цяло, към края на 2010 г. напредъкът в договарянето и разплащането на средствата по ОПРСР е малък. Договорирани са 8.9% от публичните средства, а са изплатени 3.6%. Поради незадоволителния напредък в усвояването на средствата, в края на 2011 г. има съществен риск да се отпишат бюджетни кредити на ЕФР.

Основен проблем по инвестиционните мерки е малкият брой кандидати. Обща причина е спадът на икономическата активност, който започва с началото на изпълнение на Програмата, а също и влошеният достъп и висока цена на външното финансиране. Несигурност на средата в сектора създава и нарасналата конкуренция на пазарите и нелоялната конкуренция от производители, работещи в сивия сектор.

Малкият брой проекти се обяснява и с проблемите около одобряването на оценката за съответствие на ОПРСР, разглеждани от потенциалните бенефициенти като заплаха за навременното разплащане на проектите и с нарасналия скептицизъм към всички европейски програми, поради бавното им разплащане, многократните и продължителни проверки.

Приоритетна ос 1

Към края на 2010 г. няма реален напредък по ос 1. Договорирани са само два проекта или малко над 1% от бюджета.

С най-голям потенциал за генериране на проекти е мярката за постоянно прекратяване на риболовни дейности, която е отворена късно във връзка с приемането на Плана за приспособяване на риболовното усилие и Националната схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби. Поради условията, при които се прилага мярката (широк достъп на ниско активни риболовни кораби от всички сегменти на флота), е препоръчително мярката да се прилага при засилен мониторинг, с оглед гарантиране на реално намаляване на риболовното усилие.

Към мярката за инвестиции на борда на риболовните кораби и селективност (единствената, по която има реализирани два проекта) има слаб интерес, поради финансовите затруднения на дребните корабособственици, но тя е актуална поради

засилващия се контрол върху стопанския риболов, санитарно-хигиенните изисквания и условията на труд.

Към останалите мерки няма изявен интерес. Те не се познават добре, имат рестриктивни условия (дребномащабен риболов), не са атрактивни (социално-икономически компенсации) или пък не са отворени (временно прекратяване на риболовни дейности).

Липсата на проекти, респективно на интерес към мерките, представлява сериозен риск за усвояването на планираните средства и постигането на целите на Приоритетна ос 1.

Приоритетна ос 2

Към края на 2010 г. са отворени две мерки за кандидатстване, сключени са 18 договора, като общо договорираните средства са 9.01 млн. евро, представляващи 18.8% от програмираните публични средства по ос 2, а изплатените средства са 3.67 млн. евро или 7.6% (основната част са за Гаранционния фонд).

Мярката за производствени инвестиции в аквакултура е единствената мярка от ос 2, по която има съществен напредък в изпълнението и осезаеми резултати, но има значително изоставане в договарянето и усвояването на планирания голям бюджет на мярката. Делът на договорираните средства е 21%, а на изплатените – 2%. Ниският процент на разплатените средства се дължи на това, че бенефициентите по договорените проекти имат трудности с намирането на финансиране, което забавя изпълнението на проектите или води до тяхното спиране.

Основният дял от договорения бюджет по мярката е насочен към проекти на навлизащи в сектора нови фирми, които правят инвестиции „на зелено”. Малък дял от подкрепените проекти са за модернизация или разширяване на вече съществуващи стопанства. Процедурата за кандидатстване и разходите за подготовка на по-малките проекти за модернизация са непропорционално високи, което обезсърчава потенциалните бенефициенти.

По договорените проекти се подпомага разширяване на капацитета за производство на аквакултури с около 2 300 тона. Делът на подпомогнатия капацитет към общото производство за 2010 г. е близо 30%. Подпомагането по мярката води до съществено увеличаване на производството на аквакултури за вътрешния пазар, но няма надеждна оценка на размера, тенденциите и потенциала за растеж на пазара. Ефектът от подпомагането по мярката в значителна степен зависи от съпътстващата политика за подобряване на контрола по веригата производство-търговия и от разширяването на пазара.

Интересът към другата отворена за кандидатстване мярка (за преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура) е слаб, главно поради съществените инвестиции, подпомогнати по САПАРД и несигурната пазарна среда. Подаден е и е подкрепен само един проект.

Приоритетна ос 3

Към края на 2010 г. няма постъпили предложения и сключени договори по нито една от отворените за кандидатстване четири мерки на Приоритетна ос 3. Значителното забавяне поставя под риск постигането на редица цели на ОПРСР, поради връзката на ос 3 с мерките по ос 1 и 2.

Най-изявен интерес има към мярката за инвестиции в рибарски пристанища, но късното отваряне и пропуските при подготовката на прилагането ѝ, както и в регулаторната рамка забавят подаването на проекти. Няма цялостна концепция за развитието на рибарската инфраструктура и приоритетните области на инвестициите, които да подпомогнат потенциалните кандидати и процеса на избора на проекти. Липсват указания за изискванията към местата за разтоварване на улови, така че подготвяните проекти да отговорят на санитарно-хигиенните стандарти. Приетите правила за прилагане на мярката (условия за допустимост, критерии и метод за избор на проекти) не съответстват напълно на спецификата и целите на мярката, и не гарантират насочване на средствата към приоритетни проекти.

Липсата на напредък при останалите мерки от ос 3 се дължи на редица фактори: обективни (икономическа и институционална слабост на асоциациите и научните/образователните институции; липсата на механизъм за кредитиране на НПО; липсата на организации на производители; липса на традиции в партньорството между бизнеса, администрацията и научните институти) и субективни (недобро познаване и разбиране на мерките, въздържане от участие при мерки с некомерсиален характер).

Приоритетна ос 4

По Приоритетна ос 4 няма договорени средства към края на 2010 г., но има съществен напредък в изграждането на капацитет и подготовката за прилагане на стратегиите за развитие. УО, с активната подкрепа от Европейска мрежа на Местните инициативни рибарски групи ФАР-НЕТ, са подпомогнали създаването на МИРГ чрез мотивация, осигуряване на информация, обучение, съвети. Към края на 2010 г. са създадени 5 МИРГ, които са разработили и представили за одобрение стратегии за местно развитие. В началото на 2011 г., три стратегии са одобрени от УО и е започнал процесът на тяхното прилагане, а други три се очаква да бъдат одобрени до края на 2011 г.

Като цяло, системата за избор на проекти по стратегиите на МИРГ отчита спецификата на териториалния подход, дава достатъчно свобода на решения на МИРГ, и адресира рисковете от неволни пропуски. Системата за разплащане на проектите е определена от централизирания начин на прилагане на ОПРСР и е подходяща, ако се спазват определените сроковете.

В МИРГ е създаден достатъчно първоначален капацитет за започване на прилагането на стратегиите, но е необходима целенасочена работа за разширяване на включването на местните общности в процеса на прилагане на стратегиите. Одобрените стратегии са с различно качество, но като цяло имат потенциал да направят принос за устойчивото развитие на рибарските области, ако се управляват подходящо. Изпълнението на стратегиите е свързано с рискове, породени от краткото време (24 до 32 месеца) за контракуване на относително големия бюджет (3.6 млн. евро на стратегия), с рискове за осигуряване на частно съфинансиране на проектите, а и с предизвикателствата на стриктното спазване на процедурите по избор на проекти.

Приоритетна ос 5

По Приоритетна ос 5 са договорени 8.7% от средствата и са разплатени 3.5%, основната част от които са насочени за подпомагане на административния капацитет. Дейностите се планират на годишна основа, което не позволява поставянето на многогодишни цели, а процедурите за съгласуване на дейностите с МЗХ водят до забавяне на усвояването на средствата. Приоритетна ос 5 не допринася достатъчно за подобряването на програмирането, мониторинга и осигуряването на информираност за ОПРСР.

Основните препоръки на Доклада за междинна оценка са следните:

- Да се подобри работата на КН, като се осигури достатъчно представителност и включване на различните заинтересовани групи и се създадат механизми за обсъждане в дълбочина на възникващите проблеми, и за навременно взимане и изпълнение на решения.
- Да се наблюдава изпълнението на ОПРСР за непрекъснато изграждане на капацитет на УО, като се осигури достъп до обмяна на опит с други страни-членки на ЕС. Да се обсъди възможността за провеждане на партньорски преглед (peer review) на изградените механизми за прилагане на мерките (изисквания към кандидатите, допустими дейности, критерии за избор, формуляри и документи за кандидатстване).
- Да се направи преглед на приетите механизми за прилагане на мерките и критериите за избор на проекти, за да се опростят изискванията към инвестиционните проекти с по-малък размер, особено такива за модернизация на съществуващи стопанства и предприятия; да се гарантира ясно определяне на минималните изисквания за качеството на проектите и да се подобрят дефинициите на условията за допустимост и допустимите дейности. Да се включват и външни експерти в комисиите за оценка, където това е подходящо.
- Да се актуализират индикаторите за резултат на Оперативната програма, като се осигури непрекъснато наблюдение на напредъка в чувствителните сектори (постоянно прекратяване на риболовни дейности и производствени инвестиции в аквакултури) и се разработят индикатори за качеството на управлението на ОПРСР.
- Да се подобри планирането на дейностите по изпълнение на Програмата и се разработи многогодишен план за дейностите по техническата помощ, като годишните планове се приемат преди началото на финансовата година. Да се осигури достатъчно бюджет на ИАРА за предварително финансиране на дейностите по техническата помощ.
- За намаляване на риска от отписване на бюджетни кредити през 2011 г. и 2012 г. да се следи постоянно за напредъка в изпълнението на договорените проекти и да се стимулират бенефициентите, където е възможно, да приключат и подадат заявки за плащане възможно най-бързо, а МЗ да ускори проверките на проектите. Да се насърчи подаването на проекти, които имат къс срок на изпълнение; да се допускат повече междинни плащания по големите инфраструктурни проекти. Да се ускори прилагането на мярката за инвестиции в рибарски пристанища и места за разтоварване, като се осигури ефективен контрол на напредъка в подготовката на проекти за големите пристанища от „Рибни ресурси ЕООД” и се подпомогне подготовката на проекти за останалите приоритетни инфраструктурни обекти.

II. Въведение

II.1 Кратка информация за Оперативната програма

Оперативна програма за развитие на сектор “Рибарство” (ОПРСР) е изготвена в съответствие с изискванията на Основния Регламент (за създаване на ЕФР) и Прилагащия Регламент на ЕК. Двата документа на Общността са основата за прилагането на структурната политика в областта на рибарството за финансовия период 2007-2013 г.

ОПРСР е базирана на Националния стратегически план, който представя начина на прилагане на структурната политика на ЕС в България, като част от Общата политика в областта на рибарството и в изпълнение на приоритетите на Общността, и описва начина, по който ЕФР ще допринесе за постигане целите, чрез програмиране и финансово разпределение на помощта от ЕФР по приоритетни оси.

Главната стратегическа цел на Оперативната програма е превръщането на сектора в конкурентоспособен, модерен и динамичен, базиран на устойчиво развитие на рибарството и аквакултурата, както и към подобряване качеството на живот в рибарските области.

За постигане на стратегическата визия, Оперативната програма има четири основни цели (Приложение 1):

Цел 1: Да се осигури конкурентоспособност и устойчивост на рибарския сектор.

Цел 2: Да се развие пазара на продуктите от риболов и аквакултурно производство.

Цел 3: Да се подкрепи устойчивото развитие на рибарските области и да се подобри качеството на живот в тях.

Цел 4: Да се подпомогне изпълнението на Оперативната програма в рамките на Общата политика в областта на рибарството на ЕС.

За постигане на целите на ОПРСР /2007-2013/ са разработени пет приоритетни оси:

Приоритетна ос 1: Мерки за приспособяване на българския риболовен флот

Приоритетна ос 2: Аквакултура, риболов във вътрешни водоеми, преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура

Приоритетна ос 3: Мерки от общ интерес

Приоритетна ос 4: Устойчиво развитие на рибарските области

Приоритетна ос 5: Техническа помощ

ОПРСР има общ бюджет от 106 679 611 евро, от които 80 009 708 евро съфинансиране от ЕФР.

Оперативната програма се прилага на цялата територия на България, която е класифицирана като регион за сближаване за целите на Кохезионната политика.

Основните етапи от прилагането на ОПРСР са резюмирани в таблицата, дадена по-долу:

Таблица 1 Основни етапи на прилагане на ОПРСР

Дата/месец	Етап
декември 2007	Оперативната програма е одобрена от ЕК (С(2007)6788)
Март 2008	Комитетът за наблюдение е сформирани и е проведено първото му заседание
юни 2008	Критериите за избор на проекти са приети от КН
декември 2008	Започва прием на заявления за кандидатстване, първоначално по три мерки на ОПРСР.
юни 2009	Пописани са първите договори с бенефициенти по ОПРСР
юли 2010	Започва процеса на изграждане на капацитет на потенциалните Местни инициативни рибарски групи (МИРГ) по Приоритетна ос 4
декември 2010	Започва прием на Заявления за признаване на МИРГ и местни стратегии за развитие
декември 2010	Приета е оценката за съответствие на ОПРСР
октомври 2010	Направено е първото изменение на ОПРСР

Общата институционална рамка на Оперативната програма се състои от следните структури:

Управляващ орган (УО) на Оперативната програма е Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури. В рамките на ИАРА, на Дирекция „Европейски фонд за рибарство” е възложено изпълнението на функциите на УО по ОПРСР.

УО е делегирал част от функциите на УО на Разплащателната агенция (РА), създадена в рамките на Държавен фонд „Земеделие” (ДФЗ), която изпълнява функции на *Междинно звено* (МЗ). В РА функциите на МЗ се изпълняват съвместно от: отдел „Рибарство и аквакултури”, отдел „Технически инспекторат”, отдел „Финансово обслужване”, отдел „Разплащане” и отдел „Лоши вземания”. ДФЗ – Разплащателна агенция е акредитирана и изпълнява функциите на единствена Разплащателна агенция за извършване на плащания на разходи по Европейските фондове в сферата на земеделието и рибарството.

Сертифициращ орган е отдел „Сертификация на разходите по Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” в рамките на Държавен фонд „Земеделие”, който е структурно и функционално независим в организационно отношение от Разплащателната агенция към ДФЗ и носи отговорност за сертифицирането на разходите по ОПРСР.

Функции на *Одитен орган* изпълнява Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз” (ОСЕС) към Министъра на финансите².

² За одитен орган първоначално е определена Дирекция „Наблюдение, координация и административен контрол на Разплащателната агенция” в Министерство на земеделието и храните (МЗХ). През м. юли 2010 г. за осигуряване на по-голяма функционална независимост, функцията на Одитен орган е прехвърлена на ИА „ОСЕС”.

Отговорностите на всеки орган във връзка с изпълнение на дейностите и функциите, които са му възложени по ОПРСР са определени в *Тристранно споразумение*, сключено между УО, СО и ОО през м. октомври 2010 г.

Комитетът за наблюдение включва представители на УО, МЗ, Сертифициращия и Одитния орган, Министерски съвет, Министерство на земеделието и храните (МЗХ) и други министерства, имащи отношение към политиката в областта на рибарството и Управляващи органи на останалите Оперативни програми, професионални и търговски асоциации и ЕК.

II.2 Цели на оценката

Междинната оценка на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България за периода 2007–2013 г. се провежда в съответствие с изискванията на Регламент 1198/2006 за Европейския фонд за рибарство (ЕФР) и цели да направи преглед на напредъка и ефективността на прилагане на ОПРСР в средата на програмния период.

Общата цел на междинната оценка е да допринесе за подобряване на качеството и ефективността на изпълнение на Оперативната програма чрез извличане на поуки от първите години на нейното прилагане и формулиране на препоръки за приспособяване на ОПРСР към потребностите на сектора и промените в средата.

Специфичните цели на междинната оценка са:

- Да се определи доколко стратегията на ОПРСР е все още релевантна, като се вземат предвид промените в Общата политика в областта на рибарството (ОПР) и в социално-икономическата среда;
- Да се оцени качеството и ефикасността на изпълнението и управлението на ОПРСР;
- Да се оцени ефективността и напредъка в постигането на общите и междинните цели на ОПРСР;

Допълнителните цели на Междинната оценка са:

- Да се направят препоръки за подобряване на изпълнението на ОПРСР (включително и изменение на целите, ако е необходимо);
- Да се идентифицират идеи и информация, които да послужат за „Стратегическия дебат”, особено по отношение на някои добри практики, идентифицирани в Република България.

Техническата спецификация определя Междинната оценка да се извърши на базата на *три критерия за оценка*:

- *Релевантност* на целите на Оперативната програма, отчитайки промените на средата и промените в Общата политика в областта на рибарството.
- *Качество и ефикасност* на изпълнението и управлението на Оперативната програма при постигането на целите.
- *Ефективност на Оперативната програма* и напредък на изпълнението спрямо планираните междинни цели по индикаторите за дейности и резултати.

Оценката обхваща периода на прилагане на ОПРСР от приемането ѝ до края на 2010 г.

Оценката трябва да даде отговор на 11 въпроса за оценка, които са общи за всички програми на ЕФР³. Въпросите за оценка са следните и са дадени в Таблица 2:

Таблица 2 Критерии и въпроси за оценка

Критерии за оценка	Източник и метод за събиране на информация
Релевантност	ВО №1: Като се има предвид промяната в регулаторната, социално-икономическата и политическата среда, появили ли са се нови потребности след изготвянето на Оперативната програма? ВО №2: Като се има предвид промяната в средата в каква степен първоначалната (или ревизираната) Оперативна програма отговаря на новите потребности на сектора в рамките на Обща политика в областта на рибарството?
Качество и ефикасност на изпълнението и управлението	ВО №3: Каква е ефективността на прилагане на принципа на партньорство? Включени ли са ефективно заинтересованите страни? Има ли добра координация между националното и местно ниво? Включени ли са организации, насърчаващи равните възможности между мъжете и жените и организациите за опазване на околната среда? ВО №4: До каква степен процесът на управление, от регистриране на Заявления за кандидатстване до извършването на плащания, позволява ефективно изпълнение на проекти, които в най-голяма степен допринасят за постигането на целите на Оперативната програма? ВО №5: Доколко ефективна е система за мониторинг на Оперативната програма?

3 European Commission, Working Paper, Interim evaluation of the EFF (2007-2013), Methodological framework, 18.08.2010.

Критерии за оценка	Източник и метод за събиране на информация
Напредък и ефективност на изпълнението	ВО № 6: Какъв е напредъкът на изпълнението на Оперативната програма към края на 2010 г.? ВО №7: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 1, сравнени с междинните цели на Оперативната програма? ВО №8: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 2, сравнени с междинните цели на Оперативната програма? ВО №9: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 3, сравнени с междинните цели на Оперативната програма? ВО №10: Какъв е напредъкът в прилагането на Приоритетна ос 4 (функциониращи групи; формирани групи, но не прилагащи местна стратегия; групи които не са формирани)? По какъв начин националните институции, по-специално Управляващият орган, са се адаптирали към териториалният характер на Приоритетна ос 4? До каква степен инструментите/мерките на ЕФР допринасят за един ефикасен процес на изпълнение? До каква степен подкрепата от ФАР-НЕТ насърчава изпълнението на Приоритетна ос 4? ВО №11: В каква степен използването на Приоритетна ос 5 – Техническа помощ допринася за ефективно изпълнение на Оперативната програма?

II.3 Методология на оценката

Методологията на оценката се базира на указанията на Комисията за провеждане на междинни оценки от ЕФР. Като цяло, за изготвянето на отговора на въпросите за оценка са използвани критериите за оценка и индикаторите, посочени в Работния документ на Комисията.

За изготвянето на оценката са използвани първични и вторични източници на информация. Списъкът на прегледаните документи е даден в Приложение 4 към този Доклад. За нуждите на оценката са използвани мониторинговите данни по индикаторите за дейности и резултати и финансовия напредък, предоставени от УО.

Направен е и документален анализ на всички подкрепени към 31.12.2010 г. проекти. Чрез този анализ са събрани данни за основните показатели на подкрепените проекти: цел на проекта, оценка, планирани индикатори за резултат, планирани групи разходи, път на проекта (за част от проектите). Информацията по тези индикатори се въведе в базата данни на оценителите.

За целите на оценката бяха проведени срещи, дълбочинни и полу-стандартизирани интервюта с предварително разработени въпросници, и фокус групи. Списъкът на проведените срещи и интервюта е даден в Приложение 3 към този Доклад.

Източниците и методите на събиране на информация са резюмирани в Таблица 3.

Таблица 3 Източници методи за събиране на информация по критерии за оценка

Критерии за оценка	Източник и метод за събиране на информация
Релевантност на целите на Оперативната програма	Събиране и анализ на документи: - стратегически и програмни документи; - статистически данни и данни от административни регистри; - законодателната рамка; - стратегии, проучвания и анализи. Интервюта с УО, партньори, целеви групи; Блок въпроси в анкетното проучване на бенефициентите.
Качество и ефикасност на изпълнението и управлението	Събиране и анализ на документи: процедури, документи за дейността на КН, мониторинга, процеса на кандидатстване и оценка; Интервюта с УО, МЗ, ОСЕС, други заинтересовани страни на централно, регионално и местно ниво; Интервюта с бенефициенти/неуспешни кандидати и други заинтересовани страни.

Критерии за оценка	Източник и метод за събиране на информация
Напредък и ефективност на изпълнението	Целеви индикатори по мерките/приоритетните оси; Данни от мониторинговата система за финансов напредък; Документален анализ на подкрепените проекти; Проучване на бенефициенти и отхвърлени кандидати на ОПРСР по Приоритетна ос 1-2; Дълбочинни интервюта и фокус групи с целевите групи – корабособственици, производители на аквакултури, рибарски сдружения и рибари, научни институти; Дълбочинни интервюта и въпросник за МИРГ, които са кандидатствали за признаване.

За събирането на първична информация бяха проведени около 100 срещи и дълбочинни интервюта с представители на структурите за управление на ОПРСР (УО, МЗ, ОС-ОСЕС, СО); браншови организации; подкрепени и потенциални бенефициенти; производители на риба и рибни продукти, корабособственици и рибарски сдружения; местни инициативни групи и ФАР-НЕТ; общини и сдружения на общините; научни институти и учебни заведения; екологични неправителствени организации; и банки.

В допълнение към проведените дълбочинни интервюта с подкрепените бенефициенти, бяха попълнени и полу-стандартизирани въпросници. Поради малкия брой подкрепени проекти не беше използван извадков принцип, а беше обхваната цялата съвкупност.

Полу-стандартизирано телефонно интервю беше използвано като метод за обхващане на бенефициенти с отхвърлени/неподкрепени проекти, целящо да идентифицира основните проблеми при кандидатстването и причините за отхвърляне на проектите. Обхванати са 50% от фирмите с неподкрепени и неподадени отново проекти. Получената информация от полу-стандартизираните въпросници беше въведена към базата данни на оценителите.

За провеждане на срещите, в рамките на оценката, екипът проведе посещения на място в два региона на страната:

1. Черноморско крайбрежие – Созопол, Бургас, Поморие, Несебър, Варна, Балчик, Каварна, Шабла с посещение на всички бенефициенти по ОПРСР, срещи с представителите на МИРГ, рибарски сдружения и корабособственици, собственици на преработвателни предприятия, териториални звена на ИАРА, и научни институти и сдружения.
2. Посещение на региона Хасково, Пловдив-Пазарджик, в който са съсредоточени около над 15% от стопанствата за производство на аквакултури в България. И при това посещение ще се посетят всички подкрепени фирми на територията, сдружения на производители, научни организации и природозащитни организации.

Етапи и дейности за изпълнение на оценката

Междинната оценка премина през четири етапа. Първият етап включваше дейности по *структуриране на оценката*, а вторият - *за събиране на данни*. Третия етап включваше дейности по *анализ и преценка*, и четвъртият етап - дейности по

подготовката на *Доклада от оценката*. Етапите на оценката, както и данните за броя на проведените срещи/интервюта, фокус групи и анкети са резюмирани в дадената по-долу Таблица 4.

Таблица 4 Етапи и дейности на оценката

Структуриране	Събиране на информация	Анализ и преценка	Подготовка на доклад
Въвеждаща среща Първоначален преглед на документи Анализ на целите и логиката на интервенция Първоначални интервюта с представители на УО/бенефициенти Подготовка на подробна методология и въвеждащ доклад	- Събиране и анализ на документи 100 дълбочинни персонални интервюта 2 фокус групи - Полу-стандартизирано персонално интервю (анкетна карта) с бенефициенти (19) - Полу-стандартизирано интервю по телефона или електронната поща (12 въпросника)	Анализ и отговор на въпросите за оценка Предварителни изводи на оценката Обсъждане на предварителните изводи на оценката	Подготовка на проект на доклад Отразяване на препоръки Окончателен доклад

Работата на оценителите беше подпомагана от УО на ОПРСР. Те бяха отворени за откриване дискусия по всички теми, способстваха за организиране на срещи с експерти от УО, предоставяха достъп до всички необходими документи за оценката.

Съществена помощ за оценката оказаха и браншовите организации от сектор Рибарство, чиито ръководители отделиха време за дискусия на изпълнението на ОПРСР, оказваха съдействие за срещи с техни членове и осигуриха покани за организирани от тях срещи; участваха в Управителния комитет на Междинната оценка.

Като цяло оценителите не срещнаха трудности при организирането и провеждането на срещите, както и при събирането на планираната съществуваща информация, с изключение на данните от НСИ за заетостта и брутната добавена стойност в сектор Рибарство, които не бяха получени.

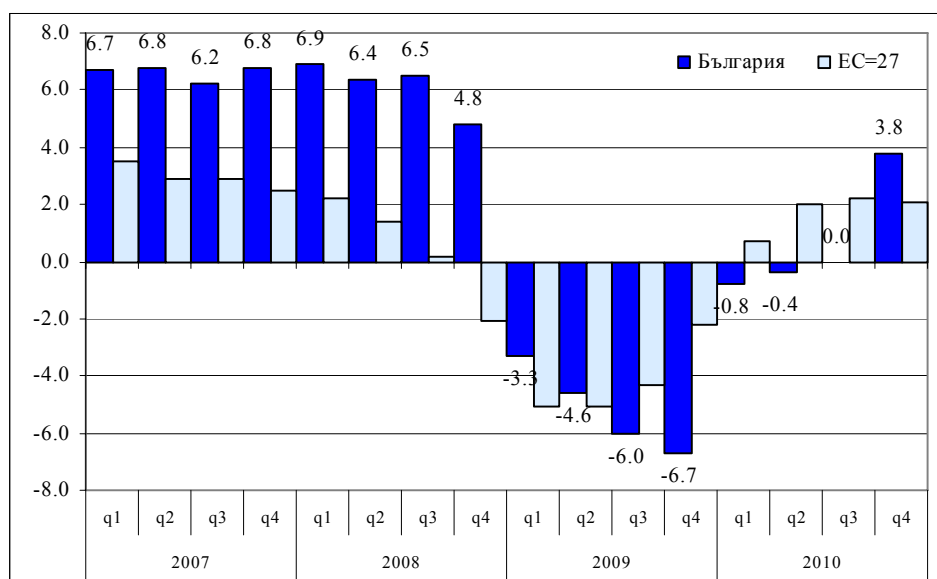
III. Отговори на въпросите за оценка за релевантността на Оперативната програма

ВО №1: Като се има предвид промяната в регулаторната, социално-икономическата и политическата среда, появили ли са се нови потребности след изготвянето на Оперативната програма?

III.1 Промяна в макроикономическата среда

След години на висок растеж икономиката на България навлезе в рецесия в началото на 2009 г. (Фигура 1). Спадът на производството продължи през цялата 2009 г., като на годишна основа БВП се сви с 5.5% през 2009 г. В края на 2010 г. икономиката започна да се възстановява и на годишна основа е отбелязан слаб растеж на БВП от 0.2%. Растежът на БВП през 2010 г. се определя от силния растеж на износа, като по останалите компоненти на съвкупното търсене възстановяване не се наблюдава през 2010 г..

Фигура 1 Растеж на БВП 2007 – 2010



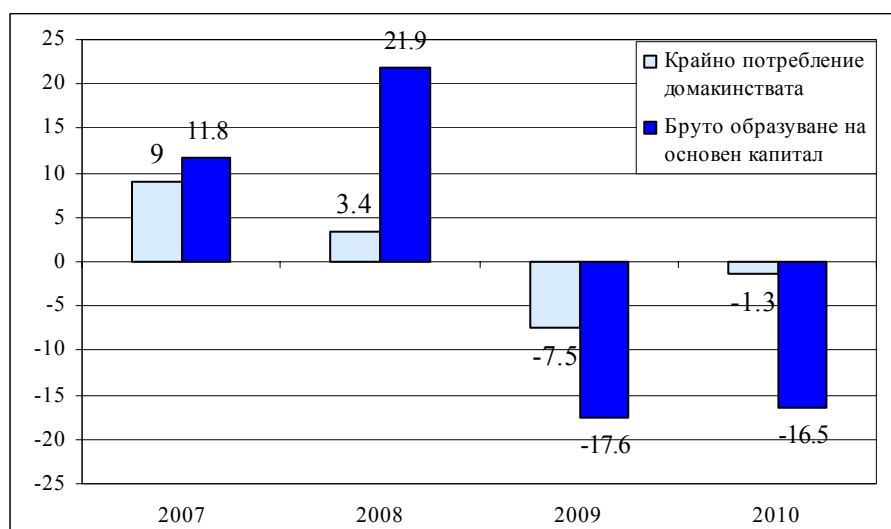
Забележка: Данните за 2010 г. са предварителни.

Източник: Евростат.

От страна на търсенето, с най-голям отрицателен принос за динамиката на БВП имат инвестициите, които се свиват с 17.6% през 2009 г. и с още 16.5% през 2010 г. (Фигура 2).

Съществен спад отбеляза също и крайното потребление, която намалява с 7.5% през 2009 г., като то продължава да се свива макар и с по-нисък темп през 2010 г. .

Фигура 2 Растеж на потреблението и инвестициите 2007 – 2010



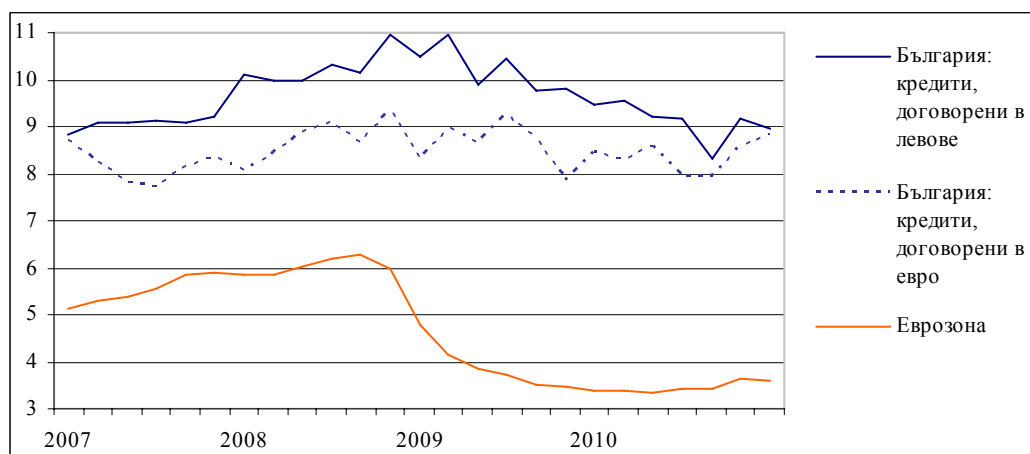
Забележка: Данните за 2010 г. са предварителни.
Източник: НСИ.

Прогнозата за периода 2011-2014 г. предвижда икономически растеж между 3.6% и 4.4%, значително по-нисък от този преди рецесията. Очакванията са, че през 2011 г. потреблението и инвестициите ще започнат да растат, но в средно-срочен период техният дял в БВП ще остане по-нисък от този, преди рецесията.

Рецесията довежда и до съществен обрат в достъпа до кредитиране. След години на бурен растеж на кредита, през 2009 г. настъпва остро намаляване на растежа. Търговските банки значително повишават изискванията за обезпечения на кредити и се влошават условията по кредитите.

Лихвеният процент по банкови кредити в България нараства значително през 2008 г. и в началото на 2009 г. достига 11% при кредити, договорени в левове и 9% при кредити в евро. През втората половина на 2009 г. се наблюдава спад на лихвите до 9% в края на 2010 г., което е 2.5 пъти по-високо отколкото в евро-зоната (Фигура 3).

Фигура 3 Лихвени проценти по новодоговорени кредити за нефинансови предприятия в левове и в евро (кредити до 1 млн. евро)



Източник: БНБ, ЕЦБ.

III.2 Развитие на черноморския флот

Към 31 декември 2010 г., българският риболовен флот се състои от 2 340 кораба, от които 2 233 са под 12 м., което представлява 95% от българския флот. Същевременно уловите на тази група кораби представляват едва 27 % от уловите, осъществени във водите на Черно море. Сегментът на кораби с дължина между 24 – 40 м (общо 13, което е далече под 0.1% от целия български риболовен флот) има 48 % от улова за 2009 г.

Средният брой дни на море за кораб, изчислен за активните кораби през годината ⁴ за 2010 г. е 15 дни. Тези ниски стойности, показват съществено неизползване на съществуващия капацитет (Таблица 5).

Таблица 5 Брой на риболовните кораби в Черно море и тяхната риболовна активност (към 31.12.2010)

Година	Брой кораби	Дни на море
2007	2,547	8,447
2008	2,548	11,516
2009	2,206	13,435
2010	2 340	18 447

Източник: ИАРА.

Корабите, в по-голямата си част, са стари и икономически неефективни. Горивото при кораби с дължина над 18 м представлява около 45-50% от разходите за дейността. Все още използването на практики, изискващи изразходването на по-малко гориво (доколкото такива се практикуват в България), няма отражение върху националния риболовен флот. Заради високите цени на горивото, все повече дребните рибари предпочитат да не влизат в морето.

Използваните от рибарите риболовни уреди са остарели, а мрежите не отговарят на изискванията за селективност.

Българският риболовен флот има капацитет, който е много малък като “бруто тонаж”, което е предпоставка да се търси запазването на съществуващия капацитет по отношение на риболовното усилие, тъй като той представлява предимно малки лодки, които могат да бъдат подменени с малки и средни, икономични и мултифункционални кораби.

Риболовът не е атрактивен и престижен – и като стопанска дейност, и като професия. Младите хора нямат интерес и не търсят такава професионална квалификация и изява. Условията на труд са лоши и далеч от нормативно установените, дребните рибари не се застраховат и не се осигуряват към държавно обществено осигуряване.

III.3 Развитие в производството на риба и рибни продукти

За брутната добавена стойност и за заетостта в сектора има много малко данни. Оценителите не получиха данни от НСИ по тези показатели. В съществуващите

⁴ План за приспособяване на риболовното усилие, ИАРА, 2010, стр.4

източници, най-новите данни са за 2003 г. Като цяло, секторът има много малък относителен дял в икономиката на страната, допринасящ за по-малко от 0.5% от БВП. По оценки, общият брой на заетите е между 12 000 и 15 000 души, или по-малко от 0.5% от заетите.

III.3.1 Улови на риба и водни организми

Уловите в Черно море по данни за 2010 г. представляват 90% от общия улов на риба и други водни организми в България. Десет пъти по-малък е делът на уловите във вътрешни водоеми, а уловът в р. Дунав е под 1% (Таблица 6). По данни на ИАРА, за периода 2007-2010, е регистриран ръст на общите улови от 21%, но въпреки това, нивата от началото на предишното десетилетие не са достигнати.

Таблица 6 Общ улов на риба и други водни организми (тона)

	2007	2008	2009	2010
Улов в Черно море	7 831	7 666	7 395	9 686
Улов в река Дунав	68	81	96	87
Улов във вътрешни водоеми	1 009	1 118	1 494	1 002
Общо	8 909	8 865	8 985	10 774

Източник: ИАРА.

Най-значимите за черноморския риболов стопански видове са морския охлюв (рапана) и цацата, които съставляват съответно 50% и 42% от уловите за 2010 г. в Черно море. Други ценни видове, но с малък дял във уловите, са сафрид, акула, барбун, лефер, карагъоз, калкан и др. (Таблица 7). За периода 2007-2010 г., динамиката на уловите на повечето стопански ценни видове риба в Черно море показва тенденция към повишаване през последните години, с известни годишни колебания.

Таблица 7 Общ улов на риба и други водни организми в Черно море по видове (тона)

Вид	2007		2008 ¹		2009		2010	
	тона	%	тона	%	тона	%	тона	%
Рапани (<i>Rapana spp.</i>)	4 310	55.0%	2 872	37.5%	2 214	29.9%	4 831	49.9%
Цаца (копърка, трициона, шпрот) (<i>Sprattus sprattus sulinus</i>)	2 985	38.1%	4 309	56.2%	4 551	61.5%	4 041	41.7%
Сафрид (<i>Trachurus mediterraneus ponticus</i>)	116	1.5%	180	2.3%	177	2.4%	165	1.7%
Черноморска бодлива акула (<i>Squalus acanthias</i>)	24	0.3%	23	0.3%	9	0.1%	77	0.8%
Барбуня (<i>Mullus barbatus ponticus</i>)	13	0.2%	17	0.2%	48	0.7%	72	0.7%
Морска лисица (<i>Raja clavata</i>)	4	0.0%	26	0.3%	47	0.6%	72	0.7%
Хамсия (<i>Engraulis encrasicolus ponticus</i>)	60	0.8%	28	0.4%	42	0.6%	65	0.7%
Лефер (<i>Pomatomus saltatrix</i>)	8	0.1%	25	0.3%	53	0.7%	63	0.7%
Карагъоз, дунавска скумрия (<i>Caspialosa pontica/Alosa pontica</i>)	26	0.3%	27	0.4%	37	0.5%	59	0.6%
Калкан (<i>Psetta maxima</i>)	67	0.9%	55	0.7%	52	0.7%	46	0.5%
Други	219	2.8%	104	1.4%	163	2.2%	193	2.0%
Общо	7 831	100%	7 666	100%	7 395	100%	9 686	100%

Забележка: 1) Прекъсване на статистически ред - от 2008 в уловите са включени и конфискуваните количества риба и водни организми.

Източник: ИАРА.

III.3.2 Развитие на производството на аквакултури

През 2010 г., делът на производството от аквакултура в общото производство на риба и водни организми е 42%, и е нараснал с 9 процентни пункта в сравнение с 2007 г. (33%).

Според регистъра на ИАРА, в България има 324 стопанства за аквакултури, от които 282 за сладководни и 42 – за морски аквакултури, предимно миди (Таблица 8). От сладководните стопанства преобладават шарановите и пъстървовите, които съставляват общо 75% от всички стопанства по този регистър⁵.

⁵ В регистъра на БАБХ, регистрираните стопанства са 229, от които 218 за сладководни и 12 за морски аквакултури. Наличието на два регистъра създава възможност за осъществяване на производство на аквакултури в стопанства, в които не се контролира спазването на санитарно-хигиенните изисквания. Този проблем е адресиран и са предприети мерки за съгласуване на двата регистъра.

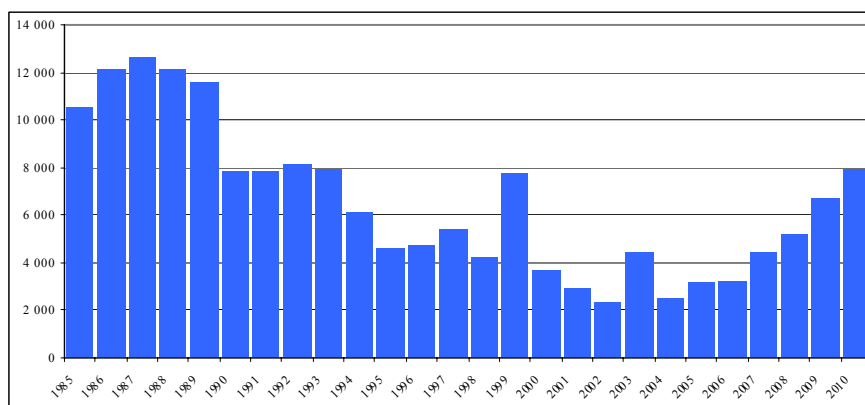
Таблица 8 Стопанства за аквакултури по вид (2010)

Вид	Брой	%
Сладководни	282	87.0%
Шаранови	174	53.7%
Пъстървови	71	21.9%
Есетрови	6	1.9%
Смесени	31	9.6%
Морски	42	13.0%
Миди	41	12.7%
Барамунди	1	0.3%
Стопанства за аквакултури - общо	324	100.0%

Източник: ИАРА.

През последните години, официалната статистика отчита значителен ръст на производството на аквакултури, но въпреки това производството е все още с около 30% по ниско, отколкото средното през периода 1985-1989 г. (Фигура 4).

Фигура 4 Производство на аквакултури в България: 1985-2009 (тона)



Забележка: Данните включват само продукти за консумация.

Източник: Евростат, ИАРА.

Производството на аквакултури в България за периода 2007-2010 г. се е увеличило със 79%. Растежът на производството на аквакултура в България значително изпреварва темпа на растеж на световното производство и това в ЕС-27, където производство е в стагнация⁶.

По данни от проведените интервюта, една част от регистрирания растеж се дължи на подобряване на статистическия обхват на стопанствата, но ИАРА не разполага с оценка за вероятното влияние на подобряването на обхвата върху регистрирания растеж на производството. От друга страна, част от интервюираните считат, че в страната има значителен 'сив' сектор, и официалните данни значително подценяват общия обем на производството. Сивият сектор влошава средата за бизнес в сектора, ограничава растежа и стимулите за инвестиции на фирмите, които спазват санитарно-ветеринарните изисквания.

⁶ Евростат не е публикувал данни за 2010 г. За периода 2007-2009 г., растежът на обема на производството в България е нараснал с 52%, докато в ЕС-27 е спаднал 4.1%. През 2009 г., в сравнение с 2008 г., производството в ЕС-27 нараства с 3.7%.

Растежът на реалното производство се дължи на засилване на инвеститорския интерес към сектора по време на периода на растеж на икономиката и на значителните инвестиции в сектора, подпомогнати по Програма САПАРД, по която са изпълнени 17 проекта (13 за сладководни аквакултури и 4 за черноморски аквакултури), на обща стойност 4.9 млн.евро, от които 2.5 млн. евро безвъзмездна финансова помощ⁷. Според Доклада на МЗХ, капацитетът, който е подпомогнат в реално изпълнените проекти, е за годишно производство в обем от 2 579 т.

Наред с увеличаване на производството, се наблюдава и изменение в структурата на производството (Таблица 9).

Таблица 9 Производство на аквакултури по видове 2007-2010

Вид	2007		2008		2009 ¹		2010	
	тона	%	тона	%	тона	%	тона	%
Дъгова пъстърва - <i>Oncorhynchus mykiss</i>	2 160	35.5%	2 450	34.2%	2 884	33.6%	3 385	34.4%
Шаран - <i>Cyprinus carpio</i>	1 979	32.6%	2 263	31.6%	2 791	32.6%	2 604	26.5%
Пъстър толстолоб <i>Hypophthalmichthys nobilis</i>	709	11.7%	1 039	14.5%	984	11.5%	1 504	15.3%
Черна морска мида - <i>Mytilus galloprovincialis</i>	288	4.7%	595	8.3%	812	9.5%	912	9.3%
Руска есетра - <i>Acipenser gueldenstaedti</i>	147	2.4%	129	1.8%	258	3.0%	344	3.5%
Бял амур - <i>Stenopharyngodon idellus</i>	277	4.6%	205	2.9%	202	2.4%	263	2.7%
Канален (американски) сом - <i>Ictalurus punctatus</i>	236	3.9%	158	2.2%	216	2.5%	220	2.2%
Други	283	4.7%	324	4.5%	425	5.0%	598	6.1%
Общо	6 080	100%	7 162	100%	8 572	100%	9 830	100%

Забележка: 1) Прекъсване на статистически ред – от 2009 данните включват продукти за консумация и едногодишен зарибителен материал.

Източник: ИАРА.

През 2010 г., на дъговата пъстърва се пада около 35% от общото производство на аквакултури, като през последните години не се наблюдават съществени промени. Относителният дял на шарана, в общото производство, е спаднал, но има увеличаване на дела на толстолоб. Съществено се е увеличило производството на черна морска мида през последните години, като за периода 2007-2010 г., нарастването на относителният ѝ дял е с 4.6 процентни пункта, а обемът на производство отбелязва трикратен ръст.

III.3.3 Развитие на преработващата промишленост

Според регистъра на Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ), в България има 45 рибопереработвателните предприятия, половината от които са с персонал между 50 и 250 души. През 2008 г. приходите от продажби възлизат на

⁷ МЗХ, Окончателен доклад за изпълнение на Програма САПАРД в Република България, 2010 г.

около 52 млн. евро⁸. Общият брой на заетите е около 2 000 души, от които 1 100 жени.

Преработващата промишленост регистрира значителен растеж през годините преди рецесията, поради значителното подпомагане по Програма САПАРД, по която са одобрени 14 проекта, от които са изпълнени 12 проекта на обща стойност от 12.95 млн. евро или 6.6 млн. евро публични средства. Като резултат от направените инвестиции, се е подобрило качеството на рибните продукти с обем от 7 408 т/годишно. Друг постигнат резултат е подготовката на една пета (24%) от предприятията в сектора за постигане на съответствие със стандартите и изискванията на ЕС. По данни от интервютата, за периода 2007-2010 г. е извършена съществена модернизация на сектора.

Преработващата промишленост е силно зависима от вноса на риба (главно скумрия, херинга и аншоа). От вътрешното производство се използва главно пъстърва, цаца и рапана. Преработената цаца е предназначена основно за българския пазар, а рапана е изцяло за износ (за далекоизточните страни).

III.4 Развитие на пазара на рибни продукти

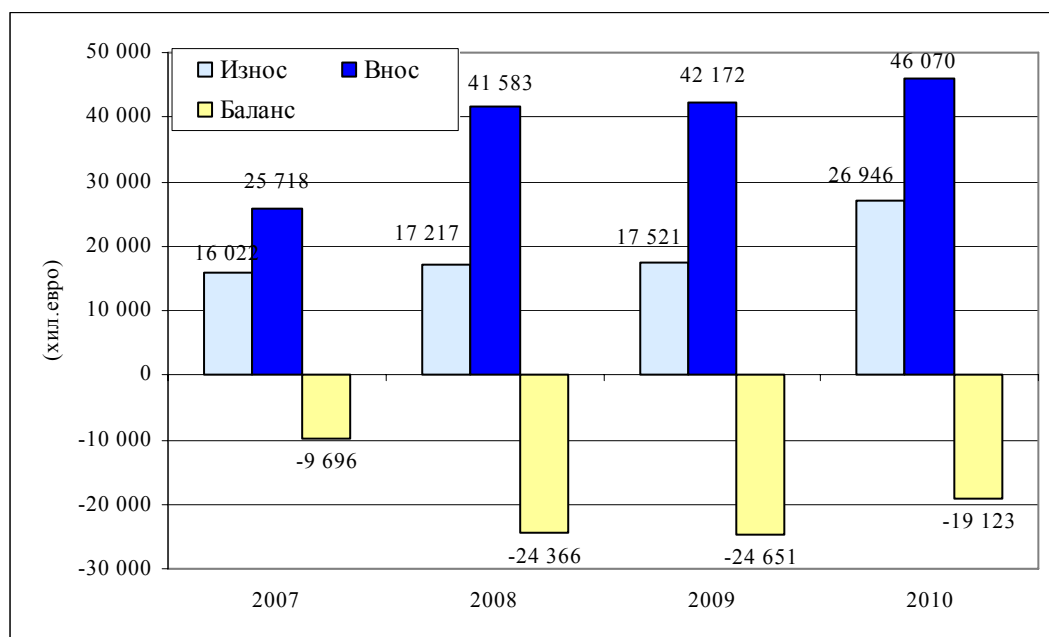
По данни на статистиката, годишното потребление на риба и рибни продукти в България през последните години е с тенденция на слабо повишаване - от 4.6 кг. на човек от населението през 2008 г. до 5.2 кг. през 2010 г. В сравнение със страните-членки на ЕС, България е сред страните с най-ниска консумация, заедно с Румъния и Унгария (под 5 кг. за 2009 г., за сравнение – Португалия с консумация от 55 кг.).

Годишното потребление възлиза на около 45 хил. тона, като повече от половината се осигурява от внос. Около 90% от потреблението на вътрешния пазар е на замразена риба, а останалите 10% се разпределят между охладена и консервирана риба. Вносът на риба значително нараства през последните години, като се внасят предимно продукти от ниския ценови диапазон от Индонезия, Китай и Виетнам (Фигура 5). Около 90% от вноса е на замразена риба, като част от нея се преработва и се насочва за износ.

Износът на риба и рибни продукти също расте, но с по-бавни темпове от вноса. Това води до значително нарастване на дефицита в баланса на търговията с риба и рибни продукти – от 9.7 млн. евро през 2007 г. на 19.млн. евро през 2010 г (Фигура 5).

⁸ STECF, Report of the Working Group on the Evaluation of Data Collected on the Fish Processing Sector, 2010.

Фигура 5 Външна търговия с риба и рибни продукти

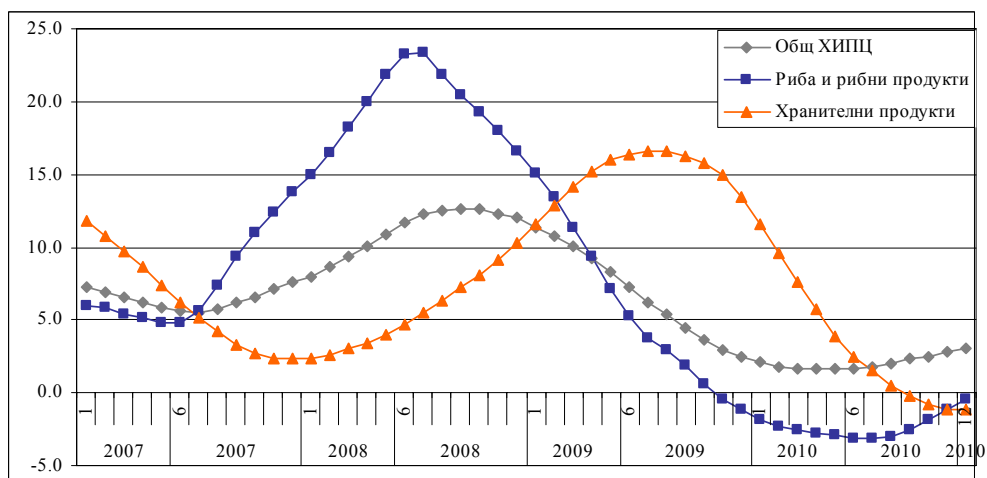


Източник: НСИ.

Конкуренцията на вътрешния пазар се увеличава и поради облекчаване на достъпа на конкурентни вносни продукти и пазарната сила на купувачите от международните вериги за търговия на дребно.

През 2007 г. и 2008 г. е отбелязан значителен растеж на цените на риба и рибни продукти, което е свързано с растежа на доходите през този период и увеличаването на предлагането на по-скъпи видове от внос. От 2009 г. растежът на цените намалява, а през 2010 г. се наблюдава спад на цените на риба и рибни продукти (Фигура 6).

Фигура 6 Средногодишен хармонизиран индекс на потребителските цени (предходните 12 месеца = 100)



Източник: НСИ.

Като цяло, производителите риба и рибни продукти, които са ориентирани към експорт бързо се възстановяват или не са били засегнати от кризата. Тези,

ориентирани към вътрешния пазар изпитват сериозни затруднения и регистрират спад в цените или продажбите, и имат неизползвани мощности. На вътрешния пазар фирмите са подложени и на натиск от производители, опериращи в сивия сектор, които печелят конкурентни предимства от неспазването на ветеринарно-санитарните стандарти. Това увеличава несигурността на средата и намалява стимулите за инвестиции.

III.5 Развитие в законодателната рамка

През периода на действие на ОПРСР правната рамка, определяща развитието на сектора е претърпяла промени, преди всичко отразяващи изискванията на ОПР. Тези промени засягат разрешителните и регистрационните режими в сектора, както и нормативната регламентация на самата ОПРСР.

Особено значителни са подготвените промени на Закона за рибарството и аквакултурите, които са продукт на продължителни съгласувания със заинтересованите страни. Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за рибарството и аквакултурите е внесен от Министерския съвет в НС през май 2011 г., а през юни е приет на първо четене.

Според мотивите към проектозакона с него се цели по-ясна регулация на обществените отношения в областта на рибарството, избягване на нелоялната конкуренция на пазара на риба и рибни продукти и подобряване на условията за контрол върху стопанската дейност. Основните промени, въвеждат изискванията на Контролния Регламент:

- Забранява се извършването на стопански риболов във вътрешните водоеми на страната с цел разграничаване на риболова на естествен ресурс в р. Дунав и Черно море и на произведената в изкуствени условия продукция. Въвеждат се промени, свързани с разрешителните за стопански риболов, регистрацията и отчетността на риболовните кораби и лицата осъществяващи риболовна дейност.
- Стопански риболов, развъждане и отглеждане на риба и други водни организми, както и дейност като регистриран купувач или център за първа продажба ще могат да осъществяват само юридически лица или еднолични търговци. Тези, които не отговарят на това изискване, следва да се регистрират в срок от една година от влизането в сила на закона. По този начин се цели диференциране на пазарния субект и фискално проследяване на продуктите от рибарство.
- Прецизират се част от текстовете по отношение на риболовните кораби, извършващи стопански риболов и се въвеждат редица европейски изисквания, свързани с контрола по спазването на Общата политика в областта на рибарството и предотвратяването на нерегламентирания риболов. Разрешително за стопански риболов във водите на Черно море, р. Дунав и водите на Европейския съюз ще се издава за кораб, вписан в Регистъра на риболовните кораби. Предвижда се издаване на специално разрешително за усвояване на ресурс от квотирани видове риба.
- За риболовни кораби с дължина над 12 м разрешително за стопански риболов ще се издава след монтиране на устройство за сателитно наблюдение, като срокът за изпълнение е 1 януари 2012 г. Въвежда се

точкова система за тежки нарушения в областта на рибарството, като всеки титуляр на разрешително за извършване на стопански риболов ще получава определен брой точки за съответния риболовен кораб. Освен това риболовните кораби ще се регистрират по Закона за храните.

- За лицата, притежаващи разрешително за извършване на стопански риболов, се въвежда задължението ежегодно да предоставят на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури обща информация и икономическа статистика за риболовния кораб, данни за наетите лица и за риболовната дейност.
- Със законопроекта се създава задължение центровете за първа продажба да отговарят на изискванията на Закона за храните, а регистрираните купувачи да извършват дейността си в обекти, отговарящи на същите изисквания. Лицата, които развъждат и отглеждат риба и други водни организми, следва да бъдат регистрирани като животновъден обект по Закона за ветеринарномедицинската дейност.

При неспазване на новите изисквания се предвиждат съответни основания за прекратяване на разрешителното и отписване на кораба от Регистъра на риболовните кораби.

Основните изводи от прегледа на развитието на средата са, че през последните години не са настъпили промени, които да засягат дългосрочните потребности на сектора на рибарството. Основните потребности, изведени от SWOT анализа и адресирани с целите на ОПРСР остават валидни. Българският риболовен флот се нуждае от подкрепа за модернизация и устойчиво управление на ресурсите. Устойчивото развитие на под-сектора на аквакултурите изисква модернизация на съществуващите стопанства и структурна адаптация към видове с добри пазарни перспективи. Секторът на рибарството има нужда от развитие на формите на самоорганизация, подобряване на рибарската инфраструктура и разширяване на пазарите. Устойчивото развитие на сектора като цяло, изисква прилагането на териториални подходи за по-добро адресиране на потребностите на рибарските общности и улесняване на преструктурирането.

III.6 Степен на съответствие на Оперативната програма на променената среда

ВО №2: Като се има предвид промяната в средата в каква степен първоначалната (или ревизираната) Оперативна програма отговаря на новите потребности на сектора в рамките на Обща политика в областта на рибарството?

След приемането на Оперативната програма е имало една ревизия, одобрена през м. декември 2010. С нея се правят три промени, две от които засягат стратегията на ОПРСР. Тези промени са насочени главно към подобряване на ефективността и начина на адресиране на съществуващите потребности.

С едната промяна се създава Гаранционен фонд, които да отпуска гаранции за частично покриване на риска по проекти, финансирани по инвестиционните мерки на ОПРСР. Тази промяна е много добре обоснована и адресира проблема с влошаването на достъпа до кредити след началото на кризата през 2009 г.

Втората промяна, която е свързана със стратегията на ОПРСР се отнася до увеличаване на планирания брой на местните рибарски групи от четири на шест. Тази промяна в известен смисъл е недовършена, доколкото за финансирането на стратегиите на всички планирани групи ще се изисква и преразпределяне на бюджета на приоритетните оси, което все още не е направено. Промяната е релевантна, доколкото потребностите на дребния рибарски сектор в черноморските райони могат по-адекватно да се адресират чрез прилагане на териториален подход.

III.7 Изводи и препоръки за релевантността на Програмата

Констатации	Изводи	Препоръки
Планираният брой на местните рибарски групи е увеличен от четири на шест, но бюджетът на Приоритетна ос 4 е недостатъчен за финансиране на всички групи.	Бюджетът на Приоритетна ос 4 не е достатъчен за финансиране всички подготвяни стратегии на МИРГ.	УО да инициира промяна за пренасочване на средства от Приоритетна ос 2 към приоритетна ос 4. Ако Регламентът за ЕФР позволява промяната да се извърши след избора на групите.

IV. Отговори на въпросите за оценка за качество и ефикасност на изпълнение и управление на Оперативната програма

IV.1 Ефективност на прилагане на принципа на партньорство

ВО №3: Каква е ефективността на прилагане на принципа на партньорство? Включени ли са ефективно заинтересованите страни? Има ли добра координация между националното и местно ниво? Включени ли са организации, насърчаващи равните възможности между мъжете и жените и организациите за опазване на околната среда?

- При разработване на стратегическите и програмни документи Управляващият орган (УО) се е консултирал с всички ключови заинтересовани страни от рибарския сектор чрез различни форми. На етапа на прилагане на ОПРСР, УО провежда редовни срещи с представители на заинтересованите страни, изпраща Наредбите за мнение на релевантни организации, но няма процедура за публично оповестяване на резултатите от консултациите, което демотивира участниците. УО няма приети стандарти за осигуряване на публичност на процеса за консултации и за осигуряване на обратна връзка за резултатите от консултациите.
- Съставът на Комитета за наблюдение (КН) не е балансиран. УО и Междинното звено (МЗ) имат 10 от 17 места с право на глас. Представителите на неправителствения сектор нямат право на глас. В групата на КН с право на съвещателен глас представителите на рибарския сектор имат само 3 места, като дребният рибарски сектор не е достатъчно добре представен. В КН няма представители на научни организации и Българската агенция за безопасност на храните.
- КН не е изпълнявал ефективно своите функции за наблюдение на напредъка в прилагането на ОПРСР. КН няма изграден и работещ механизъм за редовно събиране и обсъждане на мненията на партньорите за изпълнението на ОПРСР. КН не насърчава дискусиите и не взема ясни решения по повдигнатите проблеми. Членовете на КН не познават достатъчно изискванията на европейската законодателна рамка, своите права и задължения. КН е допринесъл малко за своевременно обсъждане на възникващите проблеми и предлагането на подходящи решения. Между-секторният диалог за ОПРСР се води извън рамките на КН.
- УО предприема мерки за прилагане на част от препоръките на КН, макар и понякога със значителни закъснения. УО няма добре разработени процедури за разглеждане и приемане/отхвърляне и осигуряване на последващ контрол на изпълнението на мерки, препоръчани от КН и оценки на ОПРСР и достатъчно средства, за да финансира изпълнение на решения, когато те изискват привличане на външна експертиза.
- Съветът за координация при управлението на средствата от Европейския съюз (Съвет) има функции по наблюдение на Оперативната програма, които частично се припокриват с функциите на КН, като издаване на становища по годишните доклади, одобряване на промени в ОПРСР, препоръчване на корективни действия. Координацията на функциите на КН с тези на Съвета

и неговия секретариат не е ясно регламентирана в приетата законодателната рамка. Решенията на Съвета не се комуникират на КН. По този начин се създава риск оформяне на няколко центъра за наблюдение на ОПРСР, и като цяло се намалява ролята на КН в противоречие с разпоредбите на основния Регламент за ЕФР.

- Европейската комисия е поддържала партньорски отношения с УО и е насърчавала ориентация към резултатите в управлението на Програмата. Комисията е направила съществен принос за открито поставяне в КН на проблемите в прилагането на ОПРСР, и е препоръчвала като цяло адекватни мерки за корекция. Комисията не е поставила на обсъждане качеството на работа и партньорството в рамките на КН.

IV.1.1 Дейности на УО за включване на партньорите в процеса на планиране и управление на ОПРСР

Каре 1 Браншови организации

В България има само четири признати браншови организации, три от които национални и една регионална. Една от асоциациите представя фирми, специализирани в риболова, аквакултурите, преработка, търговията с риба и рибни продукти. Две асоциации са насочени главно към сектора първично производство и преработка на аквакултури. Четвъртата и най-нова асоциация е регионална и специализирана само в черноморския риболов. Освен тях на местно ниво има сдружения и кооперации на рибарите, които представят интересите на рибарите, обикновено на ниво община. Асоциациите организират редовни срещи с членовете си, но като цяло разполагат с много ограничени човешки и финансови ресурси. Само две от асоциациите имат, постоянен персонал.

Оперативната програма правилно идентифицира основните заинтересовани страни от сектор рибарство и съдържа списък на държавни организации и служби, научни организации⁹, и сдружения от неправителствения сектор.

Като цяло организациите от неправителствения сектор са били консултирани при разработването на стратегическите документи, като са използвани различни форми, вкл. срещи с асоциации от рибарския сектор на национално и местно ниво, провеждане на анкети сред рибарите и др. Провеждани са и срещи с екологични организации и представители на научни институти и организации. УО не е правил опит за включване на организации за равните възможности между жените и мъжете

в процеса на консултации.

На определен етап при подготовката на НСП и Оперативната програма е имало сформирани работни групи, но по-късно тяхната дейност е прекратена. НСП и Оперативната програма са били изпращани за коментари на заинтересованите страни.

След приемането на ОПРСР УО е продължил да консултира разработваните документи като е изпращал проекто-наредбите за прилагане на мерките за писмени коментари на основните заинтересовани групи. Мнението на всички интервюирани

⁹ България има развита система от научни институти в сектор рибарство. Специализираните научни институти работят в рамките на Българската академия на науките (2 института) или Селскостопанската академия (2 института). Освен това има силен научен потенциал в университетите.

представители на браншови и научни организации, и други НПО, е че УО няма практика да информира за постъпилите предложения за промени на консултираните документи или да коментира причините, поради които дадени предложения не се приемат. Като цяло заинтересованите лица смятат, че писмените консултации на проекти на документи не са пълноценна форма за включване на партньорите.

Представителите на УО имат редовни контакти с представителите на браншовите организации от сектор Рибарство, екологични организации, други сдружения и научни организации. УО присъства на срещи на събития, организирани от асоциациите, организира срещи с фирми, поддържа писмена комуникация. Фирми и рибарски сдружения поддържат контакт с ИАРА на централно ниво или на местно ниво. УО няма практика да информира партньорите за предприетите действия в резултат от проведените обсъждания.

Процедурните правила за работа на УО няма добре разписана процедура за процеса на консултации с партньорите. Така например не са дефинирани случаите, при които УО задължително провежда консултации с партньорите, няма изискване за публичност на процеса за откриване на консултации, публикуване на постъпилите предложения, анализ и даване на обратна връзка за резултатите за проведените консултации.

IV.1.2 Състав и ефективност на дейностите на Комитета за наблюдение

КН е сформиран през март 2008 г. и на първото си заседание разглежда и приема Правила за работа и Етичен кодекс.

Съгласно текста на Оперативната програма, КН има общо 35 членове, включително председател и заместник-председател. Оперативната програма определя КН да има две групи членове: членове с право на глас и с право на съвещателен глас.

КН се ръководи от заместник-министър на МЗХ. Групата на КН с право на глас има 17 членове (8 жени), които са представители на УО, МЗ, МС, МЗХ и други отраслови министерства и ведомства, но няма представители на неправителствения сектор. В съответствие с текста на Оперативната програма, УО и МЗ имат около 60 % от гласовете в КН.

Групата на КН без право на глас има 18 членове (10 жени), представители на Комисията, УО на други Оперативни програми и неправителствения сектор. Представителите на неправителствения сектор имат 7 места в КН без право на глас: три за представители на браншови сдружения от сектор рибарство (по един за секторите риболовен флот, преработка, аквакултура), едно за екологични организации, две за организации социални партньори, и едно за Националното сдружение на общините в Република България.

Този баланс на секторите не съответства на практиката по други програми изпълнявани в България. Така например по Програмата за развитие на селските райони от общо 46 членове с право на глас има само един представител на УО и един на Разплащателната агенция (Фигура 7).

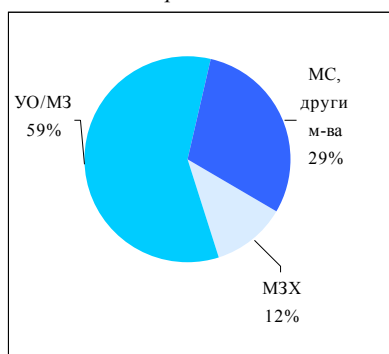
Фигура 7 Състав на Комитета за наблюдение

Програма за развитие на сектор

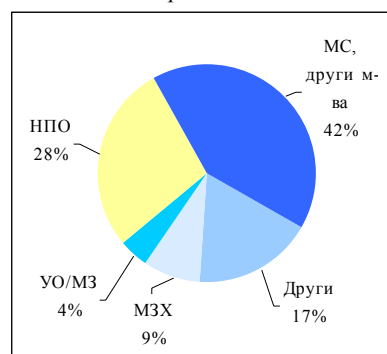
Програма за развитие на селските райони

„Рибарство”

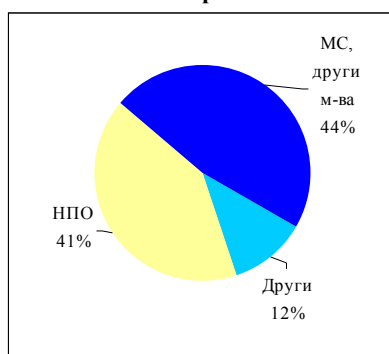
Членове с право на глас



Членове с право на глас



Членове без право на глас



Тази структура на КН, в която в групата на членовете с право на глас доминират представителите на УО и МЗ е вероятно свързана с не добре формулираната роля на КН в Оперативната програма. ОПРСР определя КН като “принципал за вземането на решения за Оперативната програма”, каквато роля в основния регламент за ЕФР е отредена на УО. Ролята на КН е да бъде колективен орган, който наблюдава изпълнението на Оперативната програма, по начин който да гарантира, че тя постига своите цели.

КН е извършвал основните си функции като е разгледал и одобрил критериите да избор на операциите, разглеждал и одобрявал Годишните доклади за изпълнението на ОПРСР, а също е одобрявал препоръки за промени в ОПРСР. Протоколите от заседанията на КН са публично достъпни, с изключение на решенията взети при писмена процедура.

Каре 2 Работни групи към КН

1. Рибарски кораби и пристанища
2. Аквакултура
3. Преработка и маркетинг
4. Колективни дейности
5. Устойчиво развитие на рибарските области
6. Европейско и национално законодателство
7. Оценка на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”.

До края на 2010 г. КН е провел 6 заседания: през 2008 г. – 3, 2009 г. – 1, 2010 г. – 2. КН не е провел есенното си заседание през 2009 г., въпреки че съгласно правилата за работа трябва да провежда най-малкото по две заседания годишно.

КН е взел решение за създаване на седем работни групи на Второто си редовно заседание, а на третото е определил техния мандат и проблематиката, по която да работят. Въпреки че работните

групи не са започнали работа, на следващите заседания на КН няма нито решение за спиране на тяхната дейност, нито е разгледан въпросът за причините за липсата на дейност на работните групи.

Всички представители на КН, с които се срещнаха оценителите смятат, че в рамките на КН няма задълбочено обсъждане на проблемите, но те не са поставяли този въпрос на обсъждане на заседанията на КН. Създава се впечатлението, че членовете на КН разглеждат Комитета като орган с представителни функции, на който трябва да се отчитат постиженията, но не и да се коментират проблемите и да се предлагат решения.

Членовете на КН не са били запознавани детайлно със законодателна рамка на ЕФР и изискванията към процедурите за управление и контрол. Поради това понякога те дават нереалистични предложения.

Заседанията на КН са много кратки и в дневния ред не е предвидено време за обсъждане. КН не кани представители извън УО да правят презентации или изказвания за изпълнението на ОПРСР.

Каре 3 Мнение на представител на браншова асоциация

‘КН работи формално и браншовите организации (бизнесът) са без право на глас. Реалните проблеми се завоалират и се изготвят раздути доклади по изпълнението, често далеч от реалността. Дистанцията, която е създадена между УО и производителите си остава непроменена, диалогът и комуникацията между тях на практика са трудно осъществими’.

породили тези препоръки. КН няма практика да разглежда препоръките на членовете си и да взема отношение по тях – решения за приемане или отхвърляне. В нито един от случаите на идентифициран проблем или препоръка, КН не е изисквал детайлно проучване на проблема. Така КН има малък принос за

Каре 4 Конференция в София

На 31 май 2011 г., един ден преди редовното седмо заседание на КН, в София се провежда Конференция за изпълнението на Оперативната програма, организирана от Генерална дирекция ‘Морско дело и рибарство’. Конференцията прави преглед на напредъка и прилагането на мерките, насочени към инвестиции и подкрепа на частния сектор, и събиране на идеи за подобряване на процедурите за тяхното прилагане. На конференцията са поканени да присъстват представители на бизнеса от сектор рибарство, сдруженията и ИАРА.

Единствените партньори, които правят опит да поставят въпроси за обсъждане са браншовите организации от сектор рибарство и Европейската комисия. Всъщност на първите шест заседания на КН много малко други представители на КН са правили изказвания.

В протоколите на заседанията има препоръки от отделни членове на КН, но няма достатъчно информация за характера на проблемите, които са единствените партньори, които правят опит да поставят въпроси за обсъждане са браншовите организации от сектор рибарство и Европейската комисия. Всъщност на първите шест заседания на КН много малко други представители на КН са правили изказвания.

В момента доверието в КН е нарушено и диалогът между браншовите организации и бизнеса с УО е влошен, отчасти поради липсата на напредък в усвояването на средствата по ОПРСР, честите смени в ръководството и състава на УО, и неизградените механизми за консултации с партньорите. Поради неефективност на работа на КН, диалогът по проблемите за изпълнение на ОПРСР

се е изнесъл извън неговите рамки. Така например един ден преди началото на седмия КН (м.юни 2011), в София се провежда Конференция за проблемите на прилагане на ОПРСР, организирана от Комисията, а представителите на Комисията докладват на КН изводите от конференцията. Заслужава да се отбележи, че при добре функциониращ КН, конференция би била организирана по инициатива на КН. Представители на браншовите рибарски организации периодично търсят и провеждат срещи с висшето ръководство на МЗХ, за да информират за проблемите, които по тяхно мнение има в управлението на ОПРСР. Вместо да използват КН като инструмент за повишаване на ефективността при изпълнението на ОПРСР.

В Процедурния наръчник на УО няма подробно разписани процедури за разглеждане и осигуряване на последващ контрол на решенията на КН и междинната оценка на ОПРСР. Тъй като КН не е приемал решения за корективни мерки, УО изпълнява част от препоръките на членовете на КН и докладва на КН за изпълнените препоръки. Фактически, част от предложенията не са изпълнени все още (преглед на системата за оценка на проекти, проучвания на пазарите, референтни цени) или са изпълнени с голямо закъснение (създаване на Гаранционен фонд). Част от предложенията не са изпълнени от УО поради липса на средства за пре-финансиране на дейностите (виж Раздел IV.2).

IV.1.3 Координация със Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз

В България за координация на програмирането и изпълнението на европейските програми е създаден и функционира Съвет за координация при управлението на средствата от Европейския съюз (Съвет). Той разглежда всички въпроси, свързани с програмирането, управлението, наблюдението и контрола на програмите, финансирани със средства от ЕС. Съгласно неговия мандат той преглежда и дава становища по годишните доклади (преди КН), изисква предприемане на корективни действия, а също така съгласува промени в стратегическите и програмните документи. Централното координационно звено (ЦКЗ) към МС осигурява експертно дейността на Съвета.

Координацията на функциите на КН с тези на Съвета и неговия секретариат не е ясно регламентирана в приетата законодателната рамка¹⁰, но потенциално част от функциите им се припокриват. Решенията на Съвета не се комуникират на КН, а и двата органа имат право да дават на УО препоръки за корективни мерки и да одобряват годишните доклади и промените в Оперативната програма. ЦКЗ не докладва на КН за становищата и препоръките на Съвета и предприетите действия на ЦКЗ. По този начин се създава риск за оформяне на няколко центъра на наблюдение на ОПРСР, и се намалява ролята на КН.

IV.1.4 Партньорство с Европейската комисия

Генерална дирекция „Морско дело и рибарство” на Европейската комисия е подпомагала със съвети УО на всички етапи на разработване, прилагане и

¹⁰ Постановление № 70/14.04.2010 за координация при управлението на средствата от Европейския Съюз.

мониторинг на ОПРСР. УО е имал редовни срещи и оперативна комуникация с представителите на Комисията.

При годишния преглед на ОПРСР, Комисията е идентифицирала проблемите и е предлагала като цяло релевантни решения за ускоряване и подобряване на качеството на прилагане на ОПРСР¹¹. Както беше посочено по-горе Комисията е имала съществена роля за открито представяне на проблемите пред КН. В протоколите на заседанията на КН и Годишните доклади за напредъка на ОПРСР няма данни Комисията да е обсъждала с УО рисковете от неефективната работа и партньорство в рамките на КН. Комисията е имала срещи и е обсъждала с представители на бизнеса напредъка на ОПРСР, но не е направила препоръки за подобряване на качеството на между-секторния диалог в рамките на КН.

Представители на Комисията са участвали в конференции и други събития, насочени към промоция или изграждане на капацитет, подпомагайки повишаването на обществената информираност за ОПРСР, както и приноса на ЕС за нейното финансиране.

¹¹ Коментар на препоръките на Комисията по изпълнението на Програмата се дава в следващите раздели на Доклада.

IV.2 Ефикасност на процеса на информиране на потенциалните бенефициенти, избор и разплащане на проекти

ВО №4: До каква степен процесът на управление, от регистриране на Заявления за кандидатстване до извършването на плащания, позволява ефективно изпълнение на проекти, които в най-голяма степен допринасят за постигането на целите на ОПРСР

Изводи:

- УО е изградил механизмите за управление и контрол на ОПРСР, и е разработил процедурите за прилагане. Извършен е значителен напредък в изграждането на административния капацитет за прилагане на Програмата.
- По инвестиционните мерки потенциалните бенефициенти, с изключение на дребния сектор, имат информация за възможностите за кандидатстване. Дребните фирми не познават мерките по ОПРСР, но и не се интересуват, поради скептицизъм към европейските програми. При проявен интерес за кандидатстване, има достатъчно информация на Интернет страницата на ОПРСР и експертите на УО на централно и регионално ниво са отворени за предоставяне на информация.
- Неинвестиционните мерки се прилагат от средата на 2010 г. и в част от тях не са довършени информационните кампании; потенциалните бенефициенти нямат опит в прилагане на подобни мерки и нямат достъп до примери на добри практики.
- УО няма опит в управлението на предприсъединителни програми и не е имал достъп до Техническа помощ за изграждане на капацитет. След одобряването на ОПРСР, УО е бил подложен на много силен външен натиск да отваря все повече мерки за кандидатстване, като сложността на процеса и административната тежест е била силно подценявана. Експертите на УО нямат достъп до редовно обучение и възможности за обмяна на опит със сходни администрации от други програми на ЕФР.
- При планирането на броя на мерките, които да се прилагат по ОПРСР, и времето на тяхното отваряне за кандидатстване, съществено е бил подценен рискът от липсата на опит на УО в разработването и прилагането на процедури за избор на проекти. Има пропуски в обвързването на целите на мерките и критериите за кандидатстване, а в някои мерки по Приоритетна ос 2 и 3 критериите за оценка на качество на проекта не са достатъчно ясно определени.
- При кандидатстване се изискват само документи, които са необходими за проверка на критериите за допустимост. Проблем за кандидатите е изискването на допълнителна информация, след подаване на проекта, което често се налага главно поради пропуски в подадената документация.
- През 2010 г., УО е положил усилия за подобряване на условията за участие с проекти по мерките: намалени са сроковете за оценяване на предложенията за финансиране, увеличен е размерът на авансовото плащане. Сроковете за

одобрение и разплащане на проектите са разумни, но правилата допускат много общо формулирани изключения. До края на 2010 г. няма съществени забавяния на разплащанията, но наредбите включват условието, че “срокът спира да тече, ако се изискват документи от други институции”, което създава голяма несигурност в бенефициентите и обслужващите ги банки.

IV.2.1 Ефективност на дейностите за информация и промоция на ОПРСР

През 2008 г. е приета Комуникационна стратегия и два двугодишни комуникационни плана (2008-09 г. и 2010-11 г.).

УО провежда кампания по мерките, която в общи линии съответства на характера на сектора. Основна форма са информационните срещи, като по данни от УО до края на 2010 г. са проведени 45 информационни срещи, на които са участвали 2 200 участника. Добра практика от последната година¹² е сътрудничеството с експерти и научни организации при провеждането на част от информационните срещи.

За провеждане на информационната кампания ИАРА сътрудничи и с браншови организации от сектора. Представители на УО посещават и правят презентации на ОПРСР на срещи и събития, организирани от асоциациите на бизнеса и НПО.

Принос за промоцията на ОПРСР имат и териториалните структури на ИАРА, които провеждат срещи в целевите територии, отговарят на въпроси на бенефициенти и приемат заявления за кандидатстване. В посетените от оценителите черноморски райони, представителите на УО поддържаха контакти с общините и рибарските сдружения.

Друг основен източник на информация е Интернет страницата на ОПРСР, която е много добре организирана. На нея за всяка мярка от ОПРСР е дадено доста подробно резюме на целите, допустимите дейности и кандидатите. Освен това са публикувани наредбите за прилагане на мерките и съобщенията за отваряне на мярката за кандидатстване, всички формуляри за кандидатстване и разплащане. Даден е списък с контактите на експертите от УО на централно и регионално ниво.

Важно за промоцията на ОПРСР е, че УО редовно актуализира списъка на одобрените проекти и публикува резюмета на одобрените и изпълнените проекти. Това е ефективен начин за промоция на ОПРСР, тъй като медиите редовно публикуват информация за ОПРСР¹³. Освен това, отделите на банките, специализирани във финансиране на европейски проекти, следят списъка на УО, за да идентифицират потенциални клиенти.

Като цяло, основният проблем, пред който е изправен УО при планиране на информационната кампания е липсата на годишен бюджет за финансиране на дейностите за промоция на ОПРСР. Поради сложната процедура за съгласуване с МЗХ на дейностите по Техническата помощ, до края на 2010 г. всички дейности по информационна кампания са финансирани само с национални средства от бюджета на ИАРА. Друг проблем е, че УО няма добре разработена система за събиране на

¹² Така например, при промоцията на аква-екологичната мярка в Пловдив са били поканени експерти от научен институт, за да отговарят на специфичните въпроси на бенефициентите.

¹³ Проследяването на отзвук в медиите на един от одобрените проекти показва, че информация за проекта беше публикувана в 5 национални, 6 регионални и 5 специализирани информационни Интернет страници.

обратна информация за ефекта от комуникационната кампания, макар че има ефективни прямо разходите методи за това.

Проведените срещи по време на оценката, които не се базират на представителна извадка, показват, че представителите на едрия и средния бизнес познават инвестиционните мерките по ОПРСР. Представителите на сдруженията на дребните корабособственици смятаха, че Програмата не се познава, но не е и подходяща за дребния сектор, който няма средства да пре-финансира проектите. Срещите с дребни рибари и производители на аквакултури показват, че те не се интересуват от ОПРСР, поради скептицизъм към европейските програми. Потребностите от информация на тези групи могат да се адресират добре от дейността на местните инициативни рибарски групи.

Повечето от колективните мерки са отворени във втората половина на 2010 г. и началото на 2011 г., и информационните кампании по тях или все още не са провеждани или са в процес на провеждане (аква-екология). Тези мерки са много нови за България, потенциалните бенефициенти нямат опит във формулиране на подобни проекти и нямат достъп до примери на добри практики. Освен това, целите и механизмите на Общата политика в областта на рибарството не се познават добре от целевите групи, което пречи за формулирането на ефективни проекти.

IV.2.2 Качество на процедурите за избор на проекти

Административен капацитет на УО

УО е отговорен за разработването на критериите и процедурите за избор на проекти и за набирането, оценката и сключването на договори за проекти по ОПРСР.

В България, предприєдинителната Програма САПАРД е прилагана от Държавен фонд „Земеделие”, поради което УО няма опит в прилагане на европейски програми. След определянето на ИАРА за УО на ОПРСР не е направена оценка на капацитета и не е осигурена Техническа помощ за разработване на процедурите за кандидатстване и контрол. УО не е имал достъп до обмяна на опит с УО от други страни-членки при разработване на процедурите и системите за контрол. УО е трябвало да изгради системите за управление и контрол, с много малка външна подкрепа (разработването на процедурен наръчник).

След приемане на ОПРСР, УО е поставен на непрекъснат натиск за възможно най-бързо отваряне за кандидатстване на мерките, а изграждането на капацитет се осъществява на принципа „учене чрез работа”. По данни от проведените интервюта, повечето експерти за последен път са преминавали обучение през 2009 г. Проблем за изграждането на капацитет на УО е честата смяна на ръководителите на ИАРА (от 2007 до 2011 г. са сменени седем изпълнителни директора на ИАРА), периодичната подмяна на средния управленски персонал и голямото текучество на кадри (виж Каре 5)¹⁴. Значителна заплаха за запазването на персонала на УО е, че служителите не получават възнаграждения за допълнително стимулиране, каквато възможност има по мярка 5.1 на Техническата помощ. Честата смяна на ръководството на ИАРА (и неразбирането на важността на този проблем), е причина за прекалената предпазливост за вземането на такова управленско решение¹⁵.

Заслужава да се отбележи, че напредъкът и успехите на експертите на УО не се регистрират и не се оценяват подходящо. Постоянните критики към капацитета на УО и необосновано високите изисквания за познания във всички области на технологиите и политиките, демотивират експертите на УО.

Каре 5 Изводи от доклади на Сметната палата на Република България

2009 „Незавършеният процес по изграждане на капацитет на Дирекция ЕФР е риск за успешното изпълнение на ОПРСР, а смяната на ръководството на ИАРА застрашава ефективното управление и последователния контрол, което би могло да затрудни навременното изпълнение на дейностите, свързани с прилагането на НСПРА и ОПРСР”

2010 „Честите смени на ангажираните с прилагането на ОПРСР ръководни и изпълнителски кадри не свидетелстват за провеждането на последователна и устойчива кадрова политика, което създава предпоставки за загуба на придобити професионални умения и опит. Този факт засилва риска от неспазване на планираните за изпълнение на ОПРСР срокове.

Заслужава да се отбележи, че бенефициентите на ОПРСР оценяват работата на експертите на УО. Като цяло, проучването сред бенефициентите, извършено от оценителите показва, че служителите на Дирекция ЕФР, включително и в териториалните звена, се оценяват като отворени за предоставяне на подробна информация и добронамерени.

Анализът на данните от попълнените анкетни карти за подкрепените проекти показва, че мнозинството от бенефициентите (75 %) са доволни/много доволни от съветите и помощта, предоставена от УО на централно ниво, а всички, които са контактували с ТЗ са доволни от техните служители.

¹⁴ Сметна палата на Република България, Доклад за резултатите от извършен одит на системите за прилагане на Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарство и аквакултури за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2008 г.; Доклад за резултатите от извършен одит на управлението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”, който обхваща периода от 01.07.2008 г. до 31.12.2009 г.

¹⁵ Двата удобрени и изплатени проекта на УО за допълнителни възнаграждения касаят онези допълнителни възнаграждения, които са регламентирани с ПМС 67/2010 – възнаграждения за управление на средства от ЕС, които са част от определеното постоянно възнаграждение (месечна заплата) на служителите, с акта на назначаването им.

Качество на критериите за оценка и избор на проекти

ОПРСР има 21 мерки, като всяка мярка има повече от един сектор, а общо секторите са 72. Това означава, че за 21 мерки е трябвало да се подготвят и съгласуват наредби, формуляри за кандидатстване, инструкции към кандидатите, подробни процедури за контрол и контролни листа, регистри и образци на писма и т.н. Мерките и секторите от ОПРСР използват изключително разнообразни инструменти за подкрепа (инвестиции, компенсаторни плащания, колективни мерки), част от които никога не са прилагани в България.

Основният Регламент за ЕФР изисква критериите за избор на проекти да бъдат приети до шест месеца¹⁶ след приемане на Оперативната програма. За условията на България това е изисквало много усилия, тъй като мерките са описани доста общо в ОПРСР, и е било необходимо първо да бъдат доразработени детайлно преди определянето на критериите за избор на проекти.

Каре 6. Основания и процес на приемане на наредби

Наредбите, определящи реда и условията за предоставяне на безвъзмездна помощ по мерките на ОПРСР, се издават на основание § 54, ал. 1 от Закона за изменение и допълнение на Закона за рибарството и аквакултурите. Според Чл. 7. (2) от Закона за нормативните актове (ЗНА), Наредбата е нормативен акт, който се издава за прилагане на отделни разпоредби или подразделения на нормативен акт от по-висока степен. ЗНА определя правилата, при които се изработва, приема, обнародва и тълкува един нормативен акт. Преди внасянето на проект на нормативен акт за издаване или приемане от компетентния орган, съставителят на проекта го публикува на Интернет страницата на съответната институция заедно с мотивите, съответно доклада, като на заинтересованите лица се предоставя най-малко 14-дневен срок за предложения и становища по проекта (чл. 26 от ЗНА). Наредбата, подлежи на обнародване в Държавен вестник.

На първото заседание на Комитета за наблюдение (март 2008 г.) е представена концепцията на ИАРА по отношение на нормативната рамка за прилагането на Оперативната програма. Първоначално е било планирано изготвянето на 5 наредби по всяка една от приоритетните оси. Впоследствие се е взело решение по целесъобразност, всяка една от наредбите да се отнася само за една мярка, като вътре се дефинират поотделно критериите за всяка една от операциите по мярката.

Подробните правила за прилагане на мерките се описват в наредби, което е форма пренесена от САПАРД. В България, с наредби се прилагат мерките и по Програмата за развитие на селските райони (виж Каре 6)¹⁷. Публикуването на детайлните правила в наредби има

доста недостатъци, сред които са сложната юридическа терминология, динамиката в промяната на вътрешното законодателство и дългите съгласувателни процедури и съответно срокове за приемане на Наредбите. Важното е да се посочи, че тромавата

¹⁶ Това е изискване на Член 65 (а) на Регламент (ЕС) 1198/2006. Краткият срок вероятно е определен, за да се насърчи своевременната подготовка за прилагане на мерките. Изглежда обаче, не е било отчетено, че ако подготовката за прилагане на мерките не е започнала преди одобряване на ОПРСР, шестмесечният срок по-скоро води до забавяне, вместо до ускоряване на прилагането, тъй като пречи критериите да се приемат постепенно, преди отварянето на мерките.

¹⁷ За разлика от това по ОПРСР за структурните фондове се публикуват наредби за общите правила за допустимост на кандидатите и разходите, а специфичните правилата за всяка операция се публикуват в Ръководства за кандидатстване.

процедура за промяна на наредбите, предизвиква силни стимули в УО да се противопоставя на обсъждане на промени в мерките.

Към март 2008 г. са били разработените 19 проекта на наредби, 8 от които са били за мерките, с които е трябвало да стартира ОПРСР. Отчита се, че основният компонент в наредбите, който е отнел много труд и капацитет от страна на ИАРА, е било разписването на основните дейности, по които ще се отпуска безвъзмездна финансова помощ.

Критериите за избор са разгледани на първото Заседание на КН, и одобрени на второто.

По Приоритетна ос 4, изборът преминава през няколко етапа, а набирането на кандидати става чрез обявления за набиране на проекти с краен срок (calls for proposals). Критериите за избор на проекти по ос 4 са много ясно описани, тъй като са пренесени от публикувани насоки на Комисията за прилагане на ос 4.

Както беше посочено, по оси 1-2-3, българската администрация е трябвало да подготви за шест месеца критерии за избор на около 20 мерки, без да има достатъчно опит и без да е била подпомогната от Техническа помощ. При тези условия е било неминуемо да се очакват пропуски, който риск не е адресиран адекватно с наемане на външна експертиза за предварителна оценка на съгласуваността. Поради това, в една от мерките има проблем за недостатъчно обвързване на целите с критериите за избор, а при много мерки има липса на ясни минимални изисквания към качеството на проекта.

Пример за лошо обвързване на цели и критерии за избор е мярка 3.3 *Инвестиции за реконструкция и модернизация на рибарски пристанища*, където показателят обем на разтоварените улови не е включен сред критериите за избор на проекти, нито като минимално изискване, нито като приоритет. Мярката е колективна и цели да подобри качеството на услугите за черноморския флот, а при избора фактически се оценява икономическата жизнеспособност на пристанищните дейности. Социалните и екологични ползи от инвестицията също не са адресирани в критериите за избор, въпреки че кандидатът трябва да ги опише във формуляра за кандидатстване.

По всички мерки на ос 1, 2 и 3, изборът се осъществява на принципа „пръв подал пръв получил”. По тези приоритетни оси, при ограничен бюджет изборът се осъществява според приетите от КН критерии за приоритизация. Известно е, че системата „пръв подал, пръв получил” крие риска, ресурсите да не се насочват към проекти, които са приоритетни за програмата. За да се намали този риск се изисква формулиране на ясни и измерими минимални изисквания за качеството на проекта, което по принцип е изключително трудна задача.

Въпреки това следва да се отбележи, че изборът на принципа „пръв подал пръв получил” е съобразен със спецификата на сектора, свързана с технологичния процес по отглеждане на аквакултура (благоприятен сезон за заребяване и полагане на спатов материал – пролет и есен), а също така и избора на кандидата за удобна възможност за подготовка на плавателните съдове, която да бъде извън пиковите времеви периоди за улов. Изпълнението на проекти, които предвиждат строителство също е обвързано с избор на благоприятен за строителство сезон. На кандидатите е дадена възможност при подготовка на проекта да планират изпълнението на проекта, съобразен със спецификата на сектора.

Липсата на ясно описани минимални изисквания за качество на проектите е недостатък и по инвестиционните мерки и по ‘меките’ мерки.

При *инвестиционните мерки* предмет на критика, главно от браншовите организации и Европейската комисия, е оценката на допустимостта на технологичния проект (в случая с аквакултурата) и на жизнеспособността на инвестиционните проекти. На всички заседания на КН се предлагат различни предложения за подобряване на тези параметри за оценката на проектите, но няма точно описание на проблемите и причините, които ги пораждат. Поради липсата на добре изградени механизми за обсъждане на изпълнението на ОПРСР, рядко се наблюдава обсъждане на ползите и разходите на различни решения.

Следва да се отбележи, че при метода „пръв подал, пръв получил”, оценката на проекта се прави, за да се гарантира, че проектът покрива минималните изисквания. Прави впечатление, че при обсъжданията на партньорите се недооценява фактът, че четиридесет процентното съфинансиране на частните мерки е основният механизъм, който трябва да гарантира минимално качество на технологичния проект и възвращаемост на инвестициите. Ако има съмнение, че има фактори, които систематично водят до подаване на незрели проекти, УО следва да проучи и адресира тези фактори. При всички случаи, най-неудачната стратегия е да се увеличи интензитетът на проверките на всички проекти, което под натиска на критиките изглежда, че УО предприема¹⁸.

Мнение на оценителите е, че в основата на дебатите за качеството на оценката е липсата на ясно дефинирани изисквания към качеството на технологичния и инвестиционния проект, и липсата на публикувани критерии, по които те се оценяват. Така например, УО разглежда допустимостта на технологичния проект по мярката за производствени инвестиции в сектора на аквакултура, но наредбата не дава никакви индикации за критериите за оценка.

По някои мерки от ос 3 и мярката за аква-екология по ос 2 няма ясно дефинирани критерии за минимално качество на проектите. Например, по мярка 3.4 се подпомагат проекти за маркетингови проучвания, но няма публикувана матрица за оценка, която да показва, кои показатели на проекта се оценяват и кои са минималните изисквания.

Процедури за избор на проекти и спазване на сроковете

Процедурата за избор на проекти включва между 9 и 11 стъпки, в зависимост от мярката. Всички проекти се проверяват административно за окомплектованост, легитимност на документите, технологично и техническо качество, допустимост на кандидата, на проекта и разходите, съответствие на приоритетите. Проектите за инвестиции в аквакултури и преработка на риба и рибни продукти, а също и за инвестиции в рибарски пристанища, също включват оценка на икономическата жизнеспособност на проекта¹⁹ (Таблица 10).

Персоналът на УО е 54 души, но от тях 20 са в регионалните офиси и са отговорни само за приемането на заявленията за кандидатстване.

¹⁸ Допълнителни коментари за проблемите на оценка на проекти по ос 2 е даден в Раздел V.3.

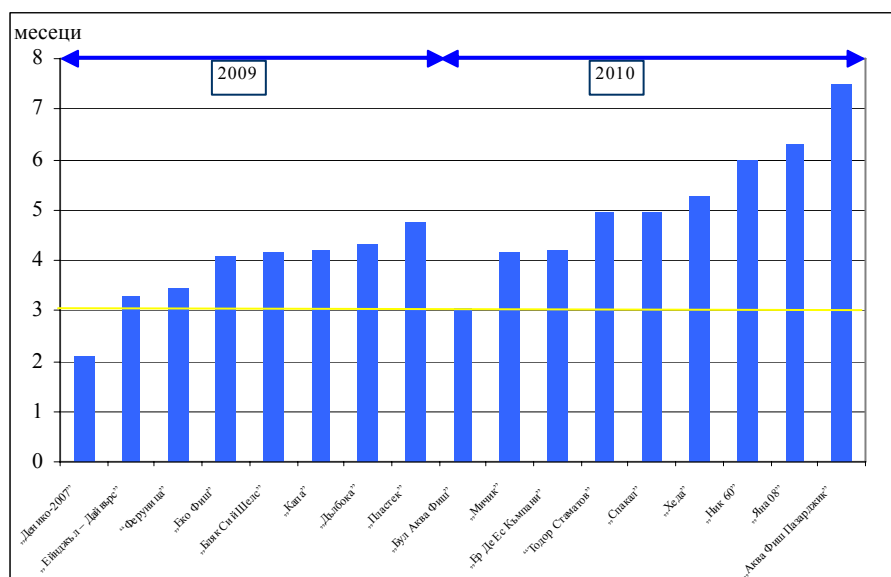
¹⁹ Мерки: 2.1 ‘Производствени инвестиции в аквакултурата’, 2.6 ‘Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура’ и 3.3 ‘Инвестиции за реконструкция и модернизация на рибарски пристанища, места за разтоварване и покрити лодкостоянки’.

Таблица 10 Процедура за избор на проекти

Стъпки на оценката	Териториална структура на ИАРА	Отдел ‘Управление на приоритетни оси’ ИАРА	Отдел Технически инспекторат ИАРА	Експертна комисия за осигуряване на прозрачност
Персонал	20 младши експерта	7 старши и 6 младши експерта	3 старши и 3 младши експерта	Експерти от други дирекции на ИАРА
Срокове	от 1 до 3 месеца			
1. Подаване на проекта и проверка за пълнота	Ос 1-2 100% от заявките	Ос 3 и 4 100% от заявленията		
2. Проверка за окомплектованост и легитимност (от 2 експерта)		100% от проектите		
3. Проверка за допустимост на кандидатите, проекта и разходите (от 2 експерта)		100% от проектите		
4. Техническа и технологична оценка на проекта (от 2 експерта)		100% от проектите		
5. Проверка на място (от 2 експерта)			100% от заявленията	
6. Определяне на безвъзмездната финансова помощ (от 2 експерта)		100% от заявленията		
7. Оценка на икономическата жизнеспособност на проекта (от 2 експерта)		Само за проекти по М2.1, М2.6, М3.3		
8. Приоритизация и оценка на проектите (от 2 експерта)		100% от проектите по оси 1-3		
9. Изготвяне на Предложение за подпомагане на проекта		100% от проектите		
10. Разглеждане на предложените за подпомагане проекти от Експертна комисия за осигуряване на прозрачност				100% от проектите по оси 1-3
11. Изготвяне на договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ				

Сроковете за оценка на проекта се различават по мерки, като са от един до три месеца. Фактическите срокове по по-сложните инвестиционни мерки са значително по-дълги. Така например, по мярка 2.1 средният срок за оценка на проекти е 4.2 месеца, като се колебае от 2.1 до 7.5 месеца (Фигура 8). Увеличаването на средния срок за оценка през 2010 г. се дължи на решението проектите да не се връщат при административни пропуски, а да се изисква представяне на липсващите или непълни документи, или представяне на разяснения по отделни компоненти на проекта.

Фигура 8 Срокове за оценка на проекти по приоритетна ос 2



Източник: База данни на УО.

Поради неудовлетвореността на партньорите от качеството на оценка на проектите, КН е възложил на УО да проучи и осигури включване на банките в процеса на оценка на икономическата жизнеспособност на проектите. През май 2011 г., УО е изпратил до банките писмо за изразяване на интерес и пет банки са отговорили положително.

Следва да се подчертае, че включването на банките в оценката на проектите ще представлява доста голяма промяна в приетата процедура за избор на проекти по Оперативната програма и ще изисква разработване на процедури от банките за осигуряване на прозрачност на избора и предотвратяване на конфликт на интереси, разработване на процедури и планиране на проверки на УО, за да може да се прави проверка на спазването на процедурите от избраните банки и т.н. До края на договарянето по ОПРСР остават две години и половина, а сумата по инвестиционните мерки М2.1 и М2.6 е сравнително малка²⁰. Затова, преди вземане на решение за включване на банките следва внимателно да се претегли ползата от останалите решения.

При вземане на решение следва да се има предвид, че в България няма опит за включване на банките в оценка на проекти по европейски програми. През 2011 г. след продължителни проучвания е разработен пилотен проект, който да се осъществи по ОП Конкурентноспособност с подкрепата на Европейската банка за възстановяване и развитие за включване на банките в процеса на оценка (ЕБВР) (виж Каре 7). Проведените интервютата показват, че банките нямат опит в оценката на риска на проекти в областта на аквакултурата и ще се нуждаят от привличане на подходящи експерти.

²⁰ По мярка 3.3 за модернизацията на пристанищата и местата за разтоварване на улови, която също е инвестиционна мярка включването на банките е неподходящо, тъй като там се изисква анализ на ползите и разходите (cost-benefit analysis).

В това отношение, най-лесното решение е да се привлекат от УО външни независими експерти за оценка на проектите по мерките, където УО има ограничен капацитет и не е необходимо да развива такъв. Външна експертиза е необходима и по част от колективните мерки, където УО няма експерти (например, маркетингови, научни изследвания и т.н.).

В обобщение, по приетите критерии и процедури за кандидатстване има много предложения за промени, но се изисква специализирана и разнопосочна експертиза

Каре 7 Виенската инициатива

Виенската инициатива е проект под ръководството на Европейската банка за възстановяване и развитие (с участието на ЕК и МВФ), част от който е посветена на търсенето на възможности банките да бъдат включени в процеса на управление на фондовете от ЕС. В доклада ‘Ролята на търговските банки в усвояването на фондовете на ЕС’, оповестен през м. март 2011 г. се прави анализ на ситуацията с ОП в страните, включени в инициативата, и се предлагат конкретни препоръки.

За България дискусиите за включването на банките са се провели през 2010 г. между представителни на най-големите банки в страната, Министерство на финансите и основните министерства, управляващи ОП. Разработен е пилотен модел, който да бъде тестван през 2011 г. по схема за безвъзмездна помощ за енергийна ефективност по ОП Конкурентноспособност. През първата фаза, проектът ще има подкрепата на ЕБВР, а банките ще изпълняват задачи по: оценка на финансовата стабилност на кандидата и условията за предоставяне на заем, ще верифицират достъпа до финанси, ще подписват договор за кредит след като на бенефициента се отпусне помощта и ще предоставят кредит на фирмата след верифициране на процедурите, проведени от бенефициента за избор на подизпълнители. През втората си фаза, моделът предвижда по-тясно включване на банките, като те поемат някои функции на междинно звено.

за оценка на тяхната допустимост и целесъобразност. Най-подходящо би било УО да проучи опита по останалите програми по ЕФР или чрез посещения на място или чрез организирането на партньорската оценка (peer review).

IV.2.3 Качество на процедурите за разплащане на проекти

Разплащането на проектите е делегирано на Държавен фонд „Земеделие” - Разплащателна агенция (РА), като в Агенцията е създаден специален отдел ‘Рибарство и аквакултури’. Освен този отдел и други структури на РА обслужват проектите по ОПРСР (Таблица 11).

Таблица 11 Процедура за верификация на разходите и разплащане

	Регионални разплащателни агенции	Отдел „Рибарство и аквакултури” РА	Регионален технически инспекторат	Технически инспекторат – Централно управление	Отдел Финансово обслужване / Отдел „Разплащане”
Персонал	Общо за 11 те РРА– 9 главни експерти и 114 експерти	5 главни експерти и 4 експерти	Общо за 11 те РТИ- 33 главни експерти- 327 експерта	2 главни експерти – 15 експерти	14 експерти
Срокове	от 1 до 3 месеца				
	5 дни	-	20 дни	5 дни	
Проверка за окомплектованост от експерт и главен експерт	100% от заявките (проверка на оригиналните документи)				
Проверка за окомплектованост, проверка за съответствие на критериите за допустимост от експерт и главен експерт		100% от заявките			
Проверка на място – проверка за административно, финансово, техническо, и физическо съответствие от двама експерти			100% от заявките (проверка на оригиналните документи)	Контролна проверка - извадка – 2% до 5% от заявките	
Оторизация на заявката за плащане (проверка за окомплектованост, допустимост и определяне на безвъзмездната финансова помощ от експерт и главен експерт)		100% от заявките			
Осчетоводяване и плащане					100% от заявките

На този етап на прилагане на ОПРСР, персоналът на отдел ‘Рибарство и аквакултури’ е достатъчен за обслужване на заявките за плащане, но предстои да се направи оценка на потребностите за навременно обслужване на заявките за плащане по ос 4, по която се очакват около 500 проекта. Персоналът на отдела е обучаван със средствата на Техническата помощ на ОПРСР и освен това е включен в обученията на РА.

Процедурата на МЗ включва 5 стъпки и няма припокриване на проверките. Сроктът за разплащане е до 3 месеца, като се различава за отделните мерки. Този срок е приемлив, но наредбите включват условието, че “срокът спира да тече, ако се изискват документи от други институции”, което създава голяма несигурност в бенефициентите и обслужващите ги банки. До края на 2010 г. е имало забавяне в обработката на две заявки за плащане.

Заявките за плащане се приемат от 11-те регионални разплащателни агенции. Процедурата изисква проверка на място при всички заявки за плащане, а също и контролна проверка на извадков принцип, която също се прави преди разплащане. Проверките на място се правят от Регионалните технически инспекторати на РА,

които имат персонал около 360 души, и обслужват ОПРСР, Програмата за развитие на селските райони и Директните плащания на площ.

На този етап основен идентифициран проблем е, че потенциалните бенефициенти и бенефициентите имат недостатъчно информация за проверките, които МЗ прави преди плащане. Това създава усещане, че РА може има свободата да отхвърли всеки разход по собствено усмотрение. УО не е осигурил достатъчно включване на експертите от РА в информационната кампания. Освен това няма публикуван наръчник, който да обяснява процедурите за разплащане.

IV.2.4 Административна тежест за кандидатите

Формулярите за кандидатстване са ясни и има указания за попълването им. При подаване на Заявленията за кандидатстване (ЗК) се изискват само документи, които са необходими за доказване на допустимостта, т.е. няма излишни документи, с изключение на тези, които могат да се извадят от регистрите на ИАРА или да се изискат от УО по служебен път, съгласно чл. 5 (2)²¹ на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

Потенциалните бенефициенти имат достъп до съвети за процедурите, но няма публична структура, която да предоставя консултации и съвети за технологии и пазари.

По отношение на някои мерки, през 2010 г. са облекчени условията за участие, определени в наредбите, а именно:

- намаляването на сроковете за разглеждане на заявленията за кандидатстване от три месеца на два;
- намаляването на сроковете за разплащане от три месеца на два;
- увеличаване на размера на авансовото плащане с десет пункта;
- намаляване на броя на изискуемите документи.

Проблем за кандидатите е изискването на допълнителна информация по отделни елементи на проекта, след неговото подаване. Тъй като проектите се разглеждат на стъпки, пропуските не са идентифицират наведнъж, а се изпращат многократно искания за представяне на документи, което натоварва кандидатите. Освен това, толеранса на УО към малки пропуски във формата на документа или аритметични грешки също е малък.

УО няма механизъм за събиране и периодично разглеждане на мнения и предложения за опростяване на процедурите от бенефициенти, териториални структури на ИАРА и партньорите.

УО и МЗ нямат достатъчна чувствителност към разходите на бенефициента за контрола. Процедурите включват оценка на място, на всички инвестиционни проекти, независимо от техния размер. Проверките на място, в случаите на строителство²², продължават изключително дълго, което показва, че се проверяват

²¹ Чл. 5. (2) (Изм. ДВ, бр. 44 от 2009 г.) Административният орган не може да изисква предоставяне на информация или документи, които са налични при него или при друг орган, а ги осигурява служебно за нуждите на съответното производство.

²² В два случая бяха извършени проверки на място на строителните работи и едната беше продължила две седмици, а другата една седмица.

всички извършени работи. Както беше посочено, РА прави повторна проверка на част от проектите, за да верифицира системите си контрол, но е доста спорно, че тази проверка трябва да се прави преди разплащане.

Непропорционални изглеждат и последващите (ex-post) проверки, планирани от УО. Например, по М2.6 (за сектори 03 и 04), процедурите изискват ‘бенефициентът да представя на ИАРА в срок до 31 март на всяка година от посочения (5-годишен) срок, предварителни споразумения/договори и/или писма за намерение с производители/търговци на риба и рибни продукти, които ще осъществяват търговска дейност на територията на пазарната структура’²³, което не е изискване на основния Регламент за ЕФР, и може да се замести с проверка на място.

²³ Чл. 38 (6) на Наредба № 5 от 04.04.2011 г. за условията и реда на предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Мярка 2.6.

IV.3 Качество на системата за мониторинг

ВО №5: Доколко ефективна е система за мониторинг на ОПРСР?

Изводи:

- ОПРСР има дефинирани индикатори за дейности, резултати и въздействия. Индикаторите за дейности, резултати и въздействие на равнище Приоритетни оси са квантифицирани, като има целеви стойности за 2010 г. и 2013 г. Около една трета от индикаторите поставят нереалистично високи/подценени цели и не могат да служат за ориентиране на разпределението на бюджета на мерките и мониторинг, а в бъдеще и за оценка на постиженията на ОПРСР. Програмата има много малко индикатори за дейности, като по принцип няма добро обвързване на индикаторите за дейности и резултати.
- ОПРСР няма прогноза за очаквания брой проекти по мерки и години, което пречи на планирането на дейностите и на натовареността на персонала. ОПРСР няма достатъчно индикатори за измерване на качеството на управлението, което затруднява мониторинга и ранното разкриване на възникващи проблеми.
- Като цяло, на равнище проект се събират достатъчно данни по дефинираните в ОПРСР индикатори. Начинът и честотата на събиране на данни е надежден и уместен, с изключение на предвижданото редовно събиране на данни след края на проекта, от което има малка полза.
- Експертите на УО не са преминавали обучение по мониторинг и оценка, което влияе върху капацитета им да идентифицират подходящи индикатори, да идентифицират проблеми и да планират анализи и оценки.

IV.3.1 Качество на индикаторите

ОПРСР има дефинирани индикатори за дейности, резултати и въздействия.

Индикаторите за въздействие на *равнище Програма* не са квантифицирани и са дадени описателни формулировки на целевите промени (например, ‘увеличаване на добавената стойност’, ‘повишаване на производителността’ и т.н.). Това се обяснява и е оправдано с недостатъчния опит в прилагането на подобни мерки в България и ограничената информация за основни показатели за сектора.

Индикаторите за дейности, резултати и въздействие на *равнище Приоритетни оси* са квантифицирани, като има целеви стойности за 2010 г. и 2013 г. ОПРСР има общо 23 индикатора на равнище Приоритетна ос (Таблица 12). От тях 15 са общи индикатори, изисквани от Комисията, и 8 са национални. Добавените национални индикатори са предимно индикатори за дейности (например брой обучени рибари).

Таблица 12 Брой и видове индикатори в ОПРСР

	Общо	Индикатори за дейности	Индикатори за резултати	Индикатори за въздействие
Приоритетна ос 1	5	1	3	1
Приоритетна ос 2	7		6	1
Приоритетна ос 3	7	5		2
Приоритетна ос 4	4	1	2	1
Приоритетна ос 5				
Общо	23	7	11	5

Около една трета от индикаторите поставят нереалистично високи/подценени цели и не могат да служат за ориентиране на разпределението на бюджета на мерките и по оси, за мониторинг, а в бъдеще и за оценка на постиженията на ОПРСР. Този проблем е идентифициран и в Доклада за Предварителната оценка, но не са предприети дейности за корекция на индикаторите. Качеството на отделните индикатори е коментирано по-подробно в Разделите от Доклада за съответните приоритетни оси, и е обобщено в Приложение 2.

Прави впечатление, че при промени на ОПРСР индикаторите не се коригират съответно. Така например, през 2010 г. е въведена нова мярка по ос 2, но не са актуализирани индикаторите, за да се отрази намаляването на бюджета на останалите мерки по ос 2.

УО е дефинирал междинни цели по повечето индикатори, но повечето от тях не са реалистични, тъй като не е отчетено, че поради неизграденост на системите за управление и контрол, няма да е възможно да започне едновременно прилагане на всички мерки. Освен това е спорна ползата от определянето и наблюдаването на междинни цели по индикатори за въздействие, а частично и по индикатори за резултати, тъй като по време на Междинната оценка тези ефекти все още не могат да се наблюдават. Междинни цели за резултати би било уместно да се дефинират само по мерките, които в началото на ОПРСР се определят като чувствителни и е необходима бърза корекция на ОПРСР, в случай на изоставане от поставените цели, или обратното. Например, в българската Оперативна програма чувствителен показател би бил ‘подпомогнати капацитети по традиционни аквакултури (шаранови)’.

Друг проблем е начинът на дефиниране на индикаторите. Повечето от индикаторите, препоръчани от Комисията и използвани в ОПРСР, са формулирани като ръст спрямо дадено базисно ниво. Ползата от такива показатели е, че разкриват лесно мащабите на планираната интервенция и желаното въздействие. Но от друга страна, изменението се влияе съществено от много други фактори, които е трудно да се прогнозират за нуждите на планирането на интервенцията. Затова при анализа на планирания/постигнатия резултат е необходимо да се знае каква част от промяната първоначално се е планирало да е предизвикана от ОПРСР и каква - от инвестиции, които не са подпомогнати от ОПРСР (планирания нетен ефект). В България има допълнителен проблем, че част от измененията се дължат на фактори, които не са свързани с промени в реалната икономика, а в подобряването на статистическия обхват. По тази причина, индикаторите за резултати е по-подходящо да се дават и наблюдават като абсолютна сума за подкрепените стопанства, а при анализа да се сравняват с данните за контекста.

ОПРСР има много малко индикатори за дейности (само 7), като по принцип няма добро обвързване на индикаторите за дейности и резултати. Например, планирано е повече от двойно ‘увеличение на потреблението на риба’, но този индикатор не е обвързан с индикатори за дейности (например, брой проведени промоционални кампании), достигането на които да води до поставената цел.

За целите на мониторинга на прилагането, УО няма прогноза/план за очаквания брой проекти по мерки – общо за периода на прилагане на ОПРСР и по години. Това е проблем по две основни причини. На първо място, напредъкът в прилагането е най-лесно да се наблюдава чрез сравнение с броя на планираните и сключените договори, разплатени проекти и други. На второ място, натоварването на персонала в повечето случаи е в пряка зависимост от броя на проектите, и затова очакваният брой проекти е необходим показател за планиране на дейностите и анализ на натовареността на персонала (workload analysis) и прогноза на необходимия персонал за качествено изпълнение на планираните дейности.

ОПРСР няма достатъчно индикатори за измерване на качеството на управлението, което затруднява мониторинга и ранното разкриване на възникващи проблеми. Такива показатели са например, ‘дял на проектите/заявките за плащане, които са обработени в определения от Наредбата срок’, или ‘дял на неодобрените разходи по подадени заявки за плащане’, ‘разпределение на заявките за плащане по дял на недопустимите разходи’ и т.н. Тези показатели са необходими и за вътрешен контрол и за отчитане пред КН. Важно е данните от обобщаването/анализите на тези индикатори да са достъпни, както за потенциалните бенефициенти, така и за банките, които се опитват да предвидят риска договорената безвъзмездна помощ да не се плати, или да се плати с голямо закъснение.

IV.3.2 Методи за събиране на данни за индикаторите и използване на индикаторите

Отговорност за събирането и анализа на данните по индикатори има отдел ‘Програмиране и мониторинг’ на УО. Експертите от този отдел не са преминавали обучение по мониторинг и оценка.

Данни за индикаторите се събират на равнище проект и се обобщават на равнище Мярка и Приоритетна ос. Във формулярите за кандидатстване има раздел за индикаторите, който бенефициентите трябва да попълнят, и данните от който след сключването на договор за проекта, се вкарват в информационната система на УО. На равнище проект се събират достатъчно данни за дефинираните в ОПРСР индикатори. За всички индикатори данните се събират с разбивка по пол, когато това е уместно.

В информационната система на ОПРСР се включват прогнозни данни след сключването на договор. При разплащане се събира и попълва информация за фактически изпълнената инвестиция, и се коригират прогнозните данни, ако е необходимо.

УО планира да събира редовно информация за постигнатите резултати по включените в ОПРСР индикатори по време на последващите (ex-post) проверки на място. Принципно, това допълнително актуализиране на индикаторите не е необходимо, тъй като данните ще се събират по различно време и ще бъде трудно да се агрегират и анализират. Отчитането на постигнатите резултати ще се извърши по време на Последващата оценка на Програмата. Ако УО иска да наблюдава периодично устойчивостта на проектите, по-удачно е да се идентифицира друг

индикатор (например, ‘дял проекти, които изпълняват бизнес плана си напълно/частично’).

Като цяло, на равнище проект се събират достатъчно данни по дефинираните в Програмата индикатори. Начинът на събиране на данни е надежден и уместен, с изключение на редовното събирането на данни след края на проекта, от което има малка полза.

В настоящият момент, напредъкът на ОПРСР се оценява предимно с финансови индикатори (напредък в договарянето и усвояването на средствата) и индикатори за брой договорени и разплатени проекти. УО събира достатъчно информация по индикаторите за дейности и резултати, но те се използват основно за целите на отчетността при подготовката на Годишния доклад за изпълнение на ОПРСР.

IV.4 Изводи и препоръки качеството и ефикасността на изпълнение и управление на Оперативната програма

Качество на партньорството

Констатации	Изводи	Препоръки
При разработване на стратегическите и програмни документи УО се е консултирал с всички ключови заинтересовани страни от рибарския сектор чрез организиране на анкети, срещи, и частично с формиране на работни групи. УО провежда редовни срещи с представители на заинтересованите страни, изпраща проекто-наредбите за мнение на релевантните организации, но няма процедура за публично оповестяване на резултатите от консултациите, което демотивира участниците.	УО провежда консултации с всички заинтересовани страни, но няма приети стандарти за осигуряване на публичност на процеса за консултации и за осигуряване на обратна връзка за резултатите от консултациите.	О УО да разработи и приеме процедури за консултации с партньорите, включващи публикуване на въпросите за консултации, публикуване на постъпилите, приетите и отхвърлените предложения, както и мотивите за това. О УО да разработи процедура за събиране и периодично обсъждане на мненията за прилагането на ОПРСР от ТЗ, експертите на УО и МЗ. Всички постъпващи мнения да се документират, обсъждат и адресират редовно от УО. О УО да представя пред КН постъпилите мнения и предложения за прилагането на ОПРСР и приетите решения.
Оперативната програма определя КН да се разделя на две групи членове: с право на глас и със съвещателен глас. УО и МЗ имат 10 от 17 места с право на глас. В групата на КН с право на съвещателен глас, представителите на рибарския сектор имат само 3 места, като дребният рибарски сектор не е достатъчно добре представен. В КН няма представители на научни организации и Българската агенция за безопасност на храните.	Съставът на Комитета за наблюдение не е балансиран. Групата членове с право на глас е доминирана от представители на УО и МЗ. Представителите на неправителствения сектор нямат право на глас. Организациите от сектор рибарство не са представени достатъчно добре в КН. Част от заинтересованите страни не са представени в КН	О Да се инициира изменение в ОПРСР за промяна в състава на КН, като отпадне разделянето на Комитета на членове с право и без право на глас; О Да се увеличи квотата на организациите от сектор Рибарство, като се представи и дребния сектор и новите сдружения. О Да се включат като членове представители на научни организации, регионални сдружения на общините и Българската агенция за безопасност на храните. О УО да осъществи срещи с организации за равни възможности между жените и мъжете, и да се обсъдят възможностите за тяхното включване в партньорството по ОПРСР.
КН няма изграден и работещ механизъм за редовно събиране и обсъждане на мненията на партньорите за изпълнението на ОПРСР. КН не насърчава дискусията и не взема ясни решения по повдигнатите проблеми. Членовете на КН не познават достатъчно изискванията на европейската законодателна рамка, своите права и	КН не е изпълнявал ефективно своите функции за наблюдение на напредъка в прилагането на ОПРСР. Той е допринесъл малко за своевременно обсъждане на възникващите проблеми и предлагането на подходящи решения. Между-секторният диалог за ОПРСР се води извън рамките на КН.	О КН да осигури ефективна работа на работните групи, като обмисли намаляване на техния брой. О КН да насърчава открито обсъждане на проблемите, като предвижда в дневния ред презентации на партньорите и/или работните групи, и осигурява достатъчно време за обсъждане и вземане на решения; О Решенията на КН, приети по писмена процедура следва да се публикуват;

Констатации	Изводи	Препоръки
задължения.		О УО/КН да осигури обучение на членовете на КН.
УО предприема мерки за прилагане на част от препоръките на КН, макар и със значителни закъснения, което частично се дължи на липсата на ясни процедури за разглеждане и изпълнение на препоръки на КН и на липсата на бюджетни средства.	УО няма добре разработени процедури за разглеждане и приемане/отхвърляне, и осигуряване на последващ контрол на изпълнението на мерките, препоръчани от КН и оценки на ОПРСР.	О В процедурния наръчник на УО да се включи отделна процедура за разглеждане, приемане/отхвърляне на препоръки на КН, междинни оценки и осигуряване на прилагане на решенията (определяне на отговорници и срокове);
Съветът за координация при управлението на средствата от Европейския съюз (Съвет) има функции по наблюдение на Оперативната програма, които частично се припокриват с функциите на КН, като издаване на становища по годишните доклади, одобряване на промени в ОПРСР, препоръчване на корективни действия.	Координацията на функциите на КН с тези на Съвета и неговия секретариат не е ясно регламентирана в приетата законодателната рамка. Решенията на Съвета не се комуникират на КН, а и двата органа имат право да дават на УО препоръки за корективни мерки и да одобряват годишни доклади и промени в Оперативната програма. По този начин се създава риск от оформяне на няколко центъра на наблюдение на ОПРСР, и се намалява ролята на КН.	О България е определила КН като основен орган за наблюдение на ефективното управление на ОПРСР и всички препоръки и планове за действие, одобрени от Съвета следва да се докладват на КН. О Препоръчително е да се разгледа възможността за промяна в законодателната рамка и всички дублиращи се функции да се изключат. Съветът следва да има по-скоро препоръчителни/координиращи функции, без да изземва функциите на КН, още повече, че не е орган по управлението на ОПРСР и не фигурира в нея.
Европейската комисия ефективно е подпомогнала разработването на Оперативната програма, имала е редовни срещи и оперативна комуникация с УО. Тя е насърчавала и подпомагала промоцията на ОПРСР и е подкрепяла изграждането на капацитет. Комисията като цяло правилно е идентифицирала и комуникирала на УО и КН проблемите и постиженията на ОПРСР, и е давала адекватни препоръки. В Годишните доклади за напредъка на ОПРСР няма данни Комисията да е обсъждала с УО рисковете от неефективната работа и партньорство в рамките на КН.	Европейската комисия е поддържала партньорски отношения с УО и е насърчавала ориентация към резултатите. Комисията е направила съществен принос за открито поставяне в КН на проблемите в прилагането на ОПРСР, и е препоръчвала като цяло адекватни мерки за корекция. Комисията не е поставила на обсъждане качеството на работа и партньорството в рамките на КН.	О При годишния преглед на изпълнение на Оперативната програма по чл. 69 на основния Регламент за ЕФР, Европейската комисия да прави преглед за прилагане на принципа на партньорство

Ефикасност на избора и разплащане на проекти

Констатации	Изводи	Препоръки
УО няма годишен бюджет за финансиране на дейностите за промоция на ОПРСР, поради сложната процедура за съгласуване с МЗХ на дейностите по ос 5 ‘Техническата помощ’.	Правилата за съгласуване на дейностите по ос 5, пречат на планирането на дейностите по Комуникационната кампания.	УО да разработва годишен план и бюджет на комуникационната кампания.
Проведените срещи по време на оценката показват, че представителите на едрия и средния бизнес познават инвестиционните мерките по ОПРСР. Представителите на сдруженията на дребните корабособственици, смятаха че ОПРСР не се познава, но не е и подходяща за дребния сектор, който няма средства да префинансира проектите. Срещите с дребни рибари и производители на аквакултури показват, че те не се интересуват от ОПРСР, поради скептицизъм към европейските програми.	При проявен интерес за кандидатстване, има достатъчно информация на Интернет страницата на ОПРСР и експертите на УО на централно и регионално ниво са отворени за предоставяне на информация. ОПРСР няма добър механизъм за редовно информиране на партньорите и другите заинтересовани групи по електронен път за важни решения, като заповеди за отваряне на мерките, промени в наредбите, и т.н.	- Всички важни решения да се комуникират писмено по електронната поща на партньорите и другите заинтересовани групи (заповеди за отваряне на мерките, промени в наредбите, и т.н.) - УО да създаде модул за абонамент за електронно изпращане на новини на потенциални бенефициенти, подобен на този в ОП Развитие на човешките ресурси.
Неинвестиционните мерки се прилагат от средата на 2010 г. и в част от тях не са довършени информационните кампании; потенциалните бенефициенти нямат опит в прилагане на подобни мерки и нямат достъп до примери на добри практики.	Потенциалните бенефициенти нямат достъп до информация за добри практики и подкрепа за формулиране на ефективни проекти	- Необходими са допълнителни усилия с помощта на ос 5 <i>Техническа помощ</i> за разясняване на смисъла на мерките, и представяне на примери на добри практики от други страни-членки; - Необходимо е да се пропагандира по-усилено Общата европейска политика в сектор рибарство, през призмата на възможностите, предлагани от ОПРСР.
Експертите на УО не са преминавали обучение от 2009 г.	УО не осигурява достатъчно обучение на персонала си	О Необходимо е спешен преглед на нуждата от обучение и професионална помощ на експертите на УО
По приетите критерии и процедури за кандидатстване има много предложения за променени, които изискват специализирана експертиза за оценка на тяхната допустимост и целесъобразност.	По приетите критерии за кандидатстване и процедури има много предложения за променени, но и се изисква разпосочна експертиза за оценка на тяхната допустимост и целесъобразност.	О УО с подкрепата на Комисията да инициира провеждането на партньорски преглед (peer review) на системите за избор и разплащане на проекти.

Констатации	Изводи	Препоръки
В България няма опит за включване на банките в оценката на проекти по европейски програми, изискват се съществени разходи за разработване на процедури и за проверка на спазването на тези процедури. Няма данни, че УО е разгледал алтернативни решения за подобряване на оценката на проектите.	Разходите за разработване на процедури за включване на банките в процеса на оценка са доста високи, ползите могат да се постигнат и с други методи	О УО и КН да не вземат решение за включване на банките в процеса на оценка преди систематично разглеждане на ползите и разходите от алтернативни решения.
През изминалата година УО е положил усилия за подобряване на условията за участие с проекти по мерките: намалени са сроковете за оценяване на предложенията за финансиране, увеличен е размерът на авансовото плащане.	Този подход следва да продължи да се прилага, като се държи сметка за реалните потребности на бенефициентите.	Да се установи обратна връзка и да се събира регулярно информация от МЗ и от ТЗ на ИАРА, относно идентифицирани проблеми на бенефициентите, свързани с процеса на кандидатстване и изпълнение на проектите.
Сроковете за одобрение и разплащане на проектите са разумни, но правилата допускат много общо формулирани изключения. Потенциалните кандидати и обслужващите ги банки нямат сигурност, че добре изпълненият проект ще се изплати напълно. Експертите на ДФЗ-РА не са включени достатъчно в информационната кампания.	Това създава несигурност в кандидатите/бенефициентите и дава възможност ненужно да се удължава процеса на проверка.	Да отпадне условието, че регламентираният срок за избор/разплащане на проекта спира да тече, ако се изискват документи от други институции. МЗ да разработи Наръчник, който да обяснява процедурите за разплащане, изискванията към документите и условията за признаване на разходите УО да осигури включване на МЗ в информационните срещи по ОПРСР.

Качество на системата за мониторинг

Констатации	Изводи	Препоръки
Около една трета от индикаторите поставят нереалистично високи или подценени цели. Индикаторите се използват само за целите на представяне на напредъка в годишните доклади. Няма процедури за взимането на решения при изпълнение или неизпълнение (постигане на критични точки) на индикаторите.	Целевите стойности на индикаторите не могат да служат за мониторинг и оценка на напредъка на ОПРСР, тъй като са нереалистични.	О Да се актуализират индикаторите за резултати по Приоритетни оси; О Да се добавят индикатори за чувствителни сектори (например подпомогнат капацитет на шаранови риби), които да се следят на годишна основа.

Констатации	Изводи	Препоръки
УО няма прогноза за очаквания брой проекти по мерки и години	Липсата на прогноза за очаквания/планирания брой проекти пречи на планирането на дейностите по управление на ОПРСР.	Да се направи прогноза за очаквания брой проекти по мерки и по години.
В процеса на прилагане на ОПРСР, УО не е дефинирал достатъчно индикатори за качеството на управлението на ОПРСР.	УО не разполага с достатъчно индикатори за измерване на качеството на управлението, което затруднява мониторинга и ранното разкриване на възникващи проблеми.	о Да се добавят индикатори за качество на управлението на ОПРСР, отнасящи се до спазването на сроковете за обработка на проектите и заявките за плащане, дела на одобрените средства от подадените заявки за плащане, броят на обслужените кандидати, брой запитвания за ОПРСР, и др. о Данните по тези индикатори да се публикуват на страницата на ОПРСР.
Информацията за индикаторите се събира на равнище проект и се обобщава по Мерки и Приоритетни оси. Индикаторите се разделени по пол, там където това е уместно. УО предвижда да събира редовно информация за напредъка по индикаторите за резултати по време на последващата (ex-post) проверка на проектите.	Като цяло, на равнище проект се събират достатъчно данни по дефинираните в ОПРСР индикатори. Начинът и честотата на събиране на данни е надежден и уместен, с изключение на предвижданото редовно събиране на данни след края на проекта, от което има малка полза.	о Да отпадне събирането на данни за индикаторите за резултат по време на последващата (ex-post) проверка на проекта. о Да се дефинира друг индикатор за отчитане на устойчивостта на проекта, ако необходимо (например, брой проекти, които изпълняват бизнес плана си в срок).
Експертите на УО не се преминавали обучение по мониторинг и оценка.	Експертите на УО не се преминавали обучение по мониторинг и оценка, което влияе върху капацитета им да идентифицират подходящи индикатори, да анализират проблемите и да планират адекватни мерки за решаването им.	Да се организира обучението на експертите от УО по мониторинг и оценка.

V. Отговори на въпросите за оценка за ефективността на Оперативната програма

V.1 Напредък на изпълнението на ОПРСР към края на 2010 г.

ВО № 6: Какъв е напредъкът на изпълнението на ОПРСР към края на 2010?

Изводи:

- Като цяло в края на 2010 г. напредъкът в договарянето и разплащането на средствата по ОПРСР е малък. Към края на 2010 г. общо са договорирани 8.9% от средствата, а са изплатени 3.6 %. Поради незадоволителния напредък в усвояването на средствата в края на 2011 г. има съществен риск да се отпишат бюджетни кредити на ЕФР.

ОПРСР има общо 21 мерки, а към края на 2010 г. са отворени за кандидатстване 10 мерки, като 5 от тях са отворени през 2010 г. Разработени са и са публикувани наредби по всички мерки от ОПРСР (Таблица 13).

Таблица 13 Напредък в разработването на правила

Приоритет на ос	Мерки	Публикувани наредби	Брой стартирали мерки			
	брой		2008	2009	2010	Общо
Ос 1	5	5	1		1	2
Ос 2	7	7	1	1		2
Ос 3	6	6			4	4
Ос 4	2	1		1		1
Ос 5	1	1	1			1
Общо	21	21	3	2	5	10

Към края на 2010 г. са сключени 44 договора, като 20 договора са по Приоритетни оси 1-4, а 24 по ос 5 'Техническата помощ'.

В Таблицы 14 и 15 е даден напредъкът в прилагането на ОПРСР към края на 2010 г. общо и за ЕФР

Таблица 14 Напредък в договарянето и разплащането към 31.12.2009

Ос	Програмирани средства (1)	Договорирани средства		Изплатени средства		Сключени договори
	Евро	евро	% от (1)	евро	% от (1)	брой
ЕФР						
Ос 1	8 000 971	18 191	0.23%	0	-	1
Ос 2	36 004 369	2 153 479	5.98%	97 670	0.27%	8
Ос 3	20 002 427	0	-	0	-	-
Ос 4	12 001 456	0	-	0	-	-
Ос 5	4 000 485	336 102	8.4%	38 224	0.96%	14
Общо ЕФР	80 009 708	2 507 772	3.13%	135 894	0.17%	23
ЕФР и национално съфинансиране						
Ос 1	10 667 961	24 255	0.23%	0		1
Ос 2	48 005 825	2 871 305	5.98%	130 227	0.27%	8
Ос 3	26 669 903	0	-	0	-	-
Ос 4	16 001 942	0	-	0	-	-
Ос 5	5 333 981	448 136	8.40%	50 965	0.96%	14
Общо	106 679 611	3 343 696	3.13%	181 192	0.17%	23

Таблица 15 Напредък в договарянето и разплащането към 31.12.2010

Ос	Програмирани средства (1)	Договорирани средства		Изплатени средства		Сключени договори
	Евро	евро	% от (1)	евро	% от (1)	брой
ЕФР						
Ос 1	8 000 971	22 743	0.3 %	3 680	0 %	2
Ос 2	36 004 369	7 373 644	20.48 %	3 363 329	9.34 %	18
Ос 3	20 002 427	0	-	0	-	-
Ос 4	12 001 456	0	-	0	-	-
Ос 5	4 000 485	349 241	8.73 %	140 815	3.52 %	24
Общо ЕФР	80 009 708	7 745 628	9.68 %	3 507 824	4.38 %	44
ЕФР и национално съфинансиране						
Ос 1	10 667 961	30 324	0.3%	4 907	0.0%	2
Ос 2	48 005 825	9 013 458	18.8%	3 666 371	7.6%	18
Ос 3	26 669 903	0	-	0	-	-
Ос 4	16 001 942	0	-	0	-	-
Ос 5	5 333 981	465 655	8.7%	187 753	3.5%	24
Общо	106 679 611	9 509 437	8.9%	3 859 031	3.6%	44

Като цяло в края на 2010 г. напредъкът в договарянето и разплащането на средствата по ОПРСР е малък. Към края на 2010 г. общо са договорени 8.9% от средствата, а са изплатени 3.6%. За сравнение по програмите на ЕФР в другите страни към края на м. октомври 2010 са договорени 32.7 % от средствата и са изплатени 14.9%.

До края на 2011 г. трябва да се разплатят най-малкото 11.3 млн. евро от ЕФР. Поради незадоволителния напредък в усвояването на средствата в края на 2011 г. има съществен риск да се отпишат бюджетни кредити на ЕФР на сума между 4 и 7 млн.евро. За намаляване на сумата на отписаните бюджетни кредити е необходимо следене на напредъка в изпълнението на договорените проекти и стимулиране на бенефициентите, където е възможно да приключат и подадат заявки за плащане възможно най-бързо, а МЗ да ускори проверките на проектите. В сътрудничество с браншовите организации може да се насърчат проекти и обработят проекти, които имат къс срок на изпълнение.

По *инвестиционните мерки* основен проблем е малкият брой кандидати. Обща причина е икономическата криза, която започва с началото на изпълнение на ОПРСР и която доведе до драстичен спад на инвестиционната активност в страната. Икономиката се възстановява от рецесията, но през следващите години се очакват по-бавни темпове на растеж и слаб растеж на вътрешното търсене. Това неминуемо ще влияе на инвестиционните решения и ще ограничава интереса към мерките.

Друг основен проблем за отлагане на инвестиционни решения е влошеният достъп до външно финансиране. За по-големите фирми основен проблем е било рязкото повишаване на цената на кредита, включително по вече отпуснати кредити. За по-малките фирми това е затягане на условията за кредитиране – изискванията за обезпечаване на кредита и по-малкия толеранс към риска на банките. Проблемът с достъпа до кредитиране ще бъде облекчен в известна степен с ефективния старт на дейността на гаранционния фонд.

Несигурност на средата в сектора създава и нелоялната конкуренция от производители, работещи в сивия сектор. Те ограничават приходите и възможностите за инвестиции на фирмите, спазващи стандартите, а освен това намаляват търсенето на български продукти, поради компрометираното качество на доставяните от тях продукти. Затова привличането на проекти към ОПРСР изисква силна поддържаща политика за засилване на ефективността на контрола.

Малкият брой проекти подаден през първата половина от изпълнението на ОПРСР се обяснява и с несигурността около одобряването на оценката за съответствие на системите за управление и контрол. Част от големите фирми в сектора съзнателно не са подавали проекти, тъй не са били сигурни, че проектите ще се разплатят в срок. На практика, преведените аванси от ЕФР са възлизали на 11.2 млн. евро, но УО не е успял да комуникира ефективно тази информация. Освен това, е имало стратегия на изчакване, други фирми да пробват процедурите и след приключване на първите проекти и получаване на обратна информация. Това означава, че данните от изпълнението на ОПРСР през първата половина на ОПРСР не могат да се екстраполират, за да се прогнозира изпълнението. През втората половина на изпълнението може да се очаква увеличаване на броя на подадените проекти.

Липсата на достатъчен интерес към инвестиционните мерки от по-малките фирми в сектора не се дължи на липсата на информация, а на непропорционално високите разходи за подготовка и изпълнение на проекти. Освен това, проблемите с

разплащанията на договорени проекти по предприсъединителната Програма САПАРД и бавното разплащане на проектите по други европейски програми, многократните и продължителни проверки по изпълнени проекти, създават голямо недоверие и скептицизъм към европейските програми. Освен това търговските банки, също нямат сигурност, че по европейските програми договорите се спазват и при оценка на риска разглеждат безвъзмездното финансиране като взимане под условие. Този проблем, може да се адресира, само чрез стриктно спазване на процедурите и осигуряване на публична информация, че процедурите се спазват.

Повечето от неинвестиционните мерки по приоритетна ос 3 на ОПРСР са отворени през втората половина на 2010 г. Подобни мерки не са прилагани в България. Потенциалните бенефициенти осъзнават тяхната полза, но нямат достатъчно ресурси за тяхното предварително финансиране, а и нямат опит в разработването на подобни проекти. Усвояването на средствата по тези мерки изисква коренна промяна на промоцията на мерките, от осигуряване на информация към насърчаване на стратегическото планиране и демонстрацията на добри практики.

V.2 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по Приоритетна ос 1

ВО № 7: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 1, сравнени с междинните цели на Оперативната програма?

Изводи:

- Към края на 2010 г. няма реален напредък по ос 1. Подадени са само четири проекта, а са одобрени два. Договорирани са 23 хил.евро, или 0.3% от бюджета на Приоритетната ос, а са разплатени 4 хил.евро. Липсата на проекти, респективно на интерес към мерките, представлява сериозен риск за усвояването на планираните средства и постигането на целите на Приоритетна ос 1.
- Приемането на План за приспособяване на риболовното усилие и Национална схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби е предпоставка за повишаване ефективността на българския риболовен флот, в условията на икономическа криза. Може да се очаква, че ще бъдат извадени от експлоатация най-остарелите кораби, с висок разход на гориво. Все пак, липсата на проекти по мярка 1.3., насочени към енергийна ефективност, намалява възможностите за преодоляване на кризата с високите цени на горивата.
- Мярка 1.3 продължава да бъде актуална, с оглед на засилващия се контрол по отношение на риболовните уреди, на санитарно-хигиенните изисквания и на условията на труд. Необходими са допълнителни условия за нейното популяризиране след отварянето ѝ за кандидатстване.
- С оглед на условията за прилагане е малко вероятно планираните социално-икономически мерки да постигнат поставените цели. Същото е валидно и за дейностите, предмет на мярката за дребномащабния риболов, която не се познава.

V.2.1 Цели на Приоритетната ос 1

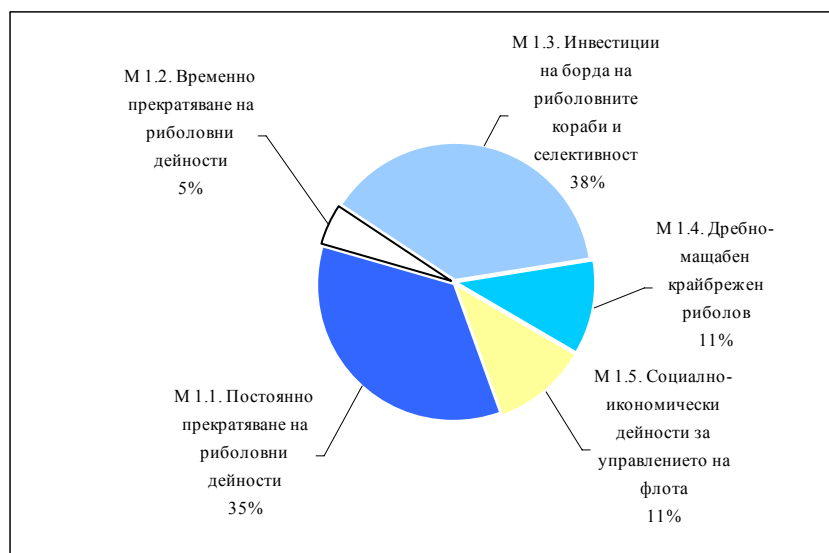
Основните цели на мерките по Ос 1 ‘Мерки за приспособяване на българския риболовния флот’ са както следва:

- Да се приспособи риболовното усилие на Българския риболовен флот, в съответствие с наличните и достъпни ресурси, и съобразно капацитета на флота;
- Да се поддържа конкурентоспособността на Българския риболовен флот чрез модернизиране на риболовните кораби, по отношение на безопасността, селективността на риболовните уреди, подобряване на работните условия и местата за съхраняване на уловите и други;
- Да бъдат подпомогнати рибарите, засегнати от развитието на рибарството: подобряване на тяхното равнище на квалификация, целящо увеличаване на конкурентността им и тяхното компенсиране при временно или постоянно прекратяване на риболовни дейности;

- Да се поддържат дейностите, свързани с дребномащабния риболов в крайбрежните зони.

За мерките на ос 1 е планирано публично финансиране в размер на 10.67 млн. Евро (от които 8 млн. евро съфинансиране от ЕФР), което представлява 10% от общия бюджет на ОПРСР. На две от планираните мерки се пада основната част от бюджета на тази Приоритетна ос (Фигура 9).

Фигура 9 **Разпределение на бюджета на Приоритетна ос 1 по мерки**



Източник: УО.

V.2.2 Напредък в прилагането на мерките по Приоритетна ос 1

Мярка 1.3 ‘Инвестиции на борда на риболовните кораби и селективност’ е сред първите отворени мерки - през м. декември 2008 г. (Таблица 16). Със заповед на Директора на ИАРА от м. април 2011 г. временно е преустановено приемането на Заявления за кандидатстване за предоставяне на финансова помощ по мярка 1.3²⁴.

Наредбите за кандидатстване по останалите мерки са приети основно в периода 2009-2010 г. Към 31.12.2010 г. са отворени за кандидатстване две от мерките (1.1 и 1.3). Към 1 юни 2011 г., по ос 1 са отворени за кандидатстване всички мерки, с изключение на Мярка 1.2. за временно прекратяване на риболовни дейности.

²⁴ В заповедта като причина за спиране на мярката се сочат предстоящи промени в подзаконовата нормативна уредба на мярката. Спирането на мярката засяга всички страни-членки и не е резултат на решение на национален орган. В тази връзка, с оглед на повече прозрачност спрямо сектора, препоръчително е в подобни случаи да се осигурява по-конкретна информация, което ще позволи на потенциалните бенефициенти да планират инвестиционните си намерения.

Таблица 16 Основни етапи на прилагане на мерките по ос 1

Мерки	2008												2009												2010												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
M1.1. Постоянно прекратяване на риболовни дейности																																					
M1.2. Временно прекратяване на риболовни дейности																																					
M1.3. Инвестиции на борда на риболовните кораби																																					
M1.4. Дребно-машабен крайбрежен риболов																																					
M1.5. Социално-икономически дейности																																					

Легенда:

Обнародване/изменение

на Наредба;

Начало на прилагане

Легенда:  Обнаrodване/изменение на Наредба;  Начало на прилагане

Към края на 2010 г. няма реален напредък по ос 1. Подадени и разгледани са общо 4 проектни предложения по мярка 1.3, от които са одобрени две и са отхвърлени две. Договориран са 23 хил.евро, или 0.3% от бюджета на мярката, а са разплатени 4 хил.евро.

V.2.3 Мерки за временно и постоянно прекратяване на риболовни дейности

Мярка 1.1. Постоянно прекратяване на риболовни дейности и мярка 1.2. Временно прекратяване на риболовни дейности подпомагат проекти, от които се очаква да съдействат за приспособяване на риболовното усилие на риболовния флот, в съответствие с наличните и достъпните ресурси и съобразно капацитета му.

План за приспособяване на риболовното усилие и Национална схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби

Съгласно ОП, мерките за приспособяване на капацитета на българския риболовен флот ще бъдат прилагани в рамките на план/ове за приспособяване на риболовното усилие, последващ/и приемането на консервационни мерки за запасите от риба в Черно море (цаца, калкан и други) и приемането на Национална схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби.

Първият План за приспособяване на риболовното усилие (ППРУ), заедно с Националната схема за изваждане от експлоатация на кораби от българския риболовен флот (накратко „Национална схема”), е разработен от ИАРА и е утвърден от Министъра на земеделието и храните на 23 декември 2010 г. Планът е с период на изпълнение 2010-2015 г. и подлежи на преразглеждане при настъпване на промени в индикаторите (биологични, икономически, технически или на основата на научни данни за състоянието на запаса от калкан и цаца), въз основа на които са направени заключенията и предложенията за адаптиране на капацитета на риболовния флот. Размерът на безвъзмездната финансова помощ за постоянно прекратяване на риболовните дейности се установява, като се взема предвид най-благоприятната стойност на база възрастта и тонажа на риболовния кораб, изразен в бруто тонаж (GT).

Планът има за предмет да анализира риболовния капацитет и свръх капацитет и съответно, структурните политики за приспособяване. В Плана са определени целите за постигане на трайна експлоатация на запасите от калкан и цаца в българската акваторията на Черно море, правилата за тяхната експлоатация, начините за изчисляване на границите по отношение годишния улов и/или стопанския риболов и капацитета на флота, и други специфични мерки за управление, като едновременно с това се държи сметка за отражението върху

рибните ресурси като цяло. Основните цели на Плана са съхраняване на биоресурса от калкан и цаца, и подобряване на икономическата ефективност на риболовния флот.

ППРУ прави анализ на българския риболовен флот, като го сегментира по технически параметри и вид улов. Според направените изводи, при уловите на калкан най-голям дял имат корабите с дължина 12-18 м (42%), следвани от сегмента на кораби с дължина 6-12 м (34%) и 18-24 м – съответно 20%. При улова на цацата, с най-голям дял са корабите с дължина над 24 м (76%), следвани от тези с дължина 18-24 м (15%). Средният брой дни на море за кораб е 15.7 дни за периода 2007-2009 г.

Изчисляването на техническите, биологичните, икономическите и социалните индикатори, използвани в Плана, е съгласно указанията на ЕК, представени през м. март 2008 г. на държавите-членки, чиято цел е усъвършенстване на анализа на баланса между риболовния капацитет и риболовните възможности. Източниците на информация, използвани при изчисляване на индикаторите са Информационно-статистическата система на ИАРА и анкетните карти, влизащи в обхвата на Националната програма за събиране на данни за 2008 г., разработена в съответствие с Регламенти 1543/2000, 1639/2001 & 1581/2004.

След присъединяването на България и Румъния към ЕС, за тях са въведени квоти за улов за калкана и цацата. Калканът е един от най-ценните видове риби, обект на промишлен риболов за черноморските държави. С оглед опазване на популацията му в Черноморските страни-членки (България и Румъния) са приети мерки за унифициране на селективността на риболовните уреди, забранителните сезони за улов, както и въвеждането на квоти, с цел устойчивата експлоатация на запаса от калкан. Пред българския бряг на Черно море, за периода 2006–2009 г. са извършени 7 трални снимки за оценка на запаса от калкан, като от резултатите се отчита процес на възстановяване на популацията на вида след високото риболовно усилие, упражнено върху вида в началото на 2009 г., но въпреки това величината на биомасата на калкана е по-ниска при сравнение с периода 2007–2008 г.

Данните за цацата сочат значителни колебания в динамиката на запаса. Очаква се риболовното усилие и ефективността на риболова на цаца да останат твърде ниски и уловът да е под оптималното ниво. При тези условия, въздействието на риболова върху размера на запаса се оценява като незначително, като основните фактори за динамиката на популацията на цаца са величината на попълването и смъртността от естествени причини.

Данните в ППРУ, почиващи на статистиката на ИАРА, сочат неравномерни стойности на улова на калкан и цаца за периода 1999–2009 г., при средни стойности на годишен улов на калкан – 50.70 т и на цаца - 4 281.32 т. Съответно стойностите за 2010 г. са под средните: 46.45 тона калкан и 4 041.38 тона цаца.

Според ППРУ данните за улов на калкан от последните години показват, че запасите са подложени на най-голям натиск от сегментите 6-12 и 12-18 метра. Същевременно, негативен ефект върху популацията на калкана може да има и уловът, извършван от риболовни кораби, с обща дължина под 6 метра в участъка до 500 метра от брега, тъй като в тази зона калканът извършва своите размножителни миграции. Поради тази причина, както и поради факта, че икономическата ефективност е най-ниска при тези сегменти (кораби с дължина 0-6, 6-12 и 12-18 метра), в Плана се приема, че е целесъобразно редуцирането на риболовния

капацитет на горепосочените сегменти чрез временно или постоянно прекратяване на риболовните дейности, с цел подобряване на ефективността.

Анализът на ППРУ на състоянието на най-големите сегменти от риболовния флот (18-24 м и 24-40 м) показва, че те са с най-високи улови на пелагични видове (цаца, хамсия и сафрид), като всички улови се реализират от няколко кораба в сегмента. Останалите кораби, в по-голямата си част са стари, с големи амортизационни разходи и икономически неефективни. Поради тази причина се приема, че и към тези два сегмента би следвало да се прилагат мерки за намаляване на неефективните риболовни съдове, тъй като негативните последици от техния улов (всякакъв) са трудно обратими.

Според ППРУ всички сегменти на риболовния флот следва да намалят капацитета си с 10% (с оглед намаление натиска върху запаса от калкан и подобряване на икономическата ефективност на флота).

Въз основа на тези цели към ППРУ е разработена Национална схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби. Схемата осигурява механизма, по който да се изчисляват премиите за всеки отделен кораб, за чието изваждане от риболовния флот се кандидатства, в зависимост от бруто тонажа (GT) и възрастта на кораба.

Приспособяването на риболовното усилие има следните приоритети:

- Риболовни кораби от 0-6 метра, извършващи всякакъв улов;
- Риболовни кораби от 6-12 метра, извършващи улов на калкан;
- Риболовни кораби от 12-18 метра, извършващи улов на калкан;
- Риболовни кораби от 18-24 метра, извършващи всякакъв улов;
- Риболовни кораби над 24 метра, извършващи всякакъв улов.

Националната схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби, приоритетно включва кораби, съоръжени предимно с хрилни мрежи, парагади и др. за сегмента от 0-6 метра; за сегментите 6-12 и 12-18 м. – хрилни мрежи и др., а за сегментите 18-24 м. и над 24 м. – всякакъв вид риболовни уреди. Общият брой на корабите, подали заявления за участие в улова на калкан през 2011 г. е 431.²⁵

Други документи и действия на ИАРА по изпълнение на Общата политика в областта на сектор рибарство, имащи значение за приспособяване на риболовното усилие са :

- *Национален план за контрол на уловите и разтоварванията на калкан през 2011 г.* Разработен е във връзка с необходимостта Планът за приспособяване на риболовното усилие да бъде обвързан с мерки, предприети от страната-членка за подобряване състоянието на биомасата от определени видове съгласно Чл. 9 и 10 от Регламент на Съвета 2371/2002. Планът за 2011 г. е утвърден от Министъра на земеделието и храните през м. януари 2011 г. Към него има списък на корабите, които ще придобият право за участие в улова на калкан.
- *Националната програма за събиране и управление на данните в рибарството 2009-2010 г.(съгласно Регламент №199/2008 г.).* В изпълнение на ОПРСР са проведени две трални изследвания за определяне на запасите от калкан и едно трално изследване за състоянието на запасите от пелагични видове; събрани са икономически данни за риболовните съдове (чрез

²⁵ Национален план за контрол на уловите и разтоварванията на калкан през 2011 г.

въпросници попълвани от корабособствениците); събрани са данни, относно основните риболовни практики (дни на море, улови, стойност на уловите); събрани и обобщени са икономически данни за аквакултурния и рибопеработвателния сектор за 2009 г., които са изпратени в ЕК, и т.н.

Прилагане на мерките

С утвърждаването на Плана за приспособяване на риболовното усилие (м. декември 2010 г.) се създават предпоставки за стартиране на мерките. Интересът към мярка 1.1. ‘Постоянно прекратяване на риболовна дейност’ (по-точно към сектор 01 скрапиране) е значителен. Към 01.06.2011 г. са регистрирани 7 проектни предложения и са подписани 3 договора за нарязването на риболовни кораби на скрап (двама от корабособствениците са във Варна и един е в Бургас) на обща стойност 587.5 хил. евро, което е 15.6% от бюджета за мярката. Счита се, че мярката е една от малкото, в рамките на цялата Програма, където може да се регистрира бърз ръст на усвояемост на средствата.

Бизнесът отдавна е очаквал отварянето на мярката, тъй като има много собствениците на големи стари кораби, които са готови да се откажат от част от риболова си, за да могат да компенсират загубите си. Корабособствениците са доволни от размера на премиите и виждат в тази мярка възможност да подобрят ефективността на стопанската си дейност. Благоприятно условие за кандидатстване е и фактът, че интензитетът на помощта е до 100% от размера на изчислените премии. Попълването на Заявлението за кандидатстване е лесно и не изисква ползването на консултантска помощ. Одобреният проект се изпълнява в срок до 12 месеца.

Промяната на прилагащата Наредба 21/2009 по отношение броя на изискуемите дни на упражняване на риболовна дейност от 50 на 15 годишно²⁶ за последните две години се оценява много положително от сектора.

Реализирането на дейностите от мярка 1.1 по сектори 02 и 03 (пренасочване на риболовния кораб за нуждите на туризма, за обучение или създаване на изкуствени рифове) е в зависимост от наличието на проекти по мерки 3.2 и 3.6, които са отворени съвсем отскоро.

Мярка 1.1 е отворена на 29.12.2010 и подкрепените през 2011 г. проекти не са били проект на проучване. Все пак, анализът на условията, при които се прилага мярката (широк достъп на ниско активни риболовни кораби от всички сегменти на флота²⁷), показва, че при изпълнението има риск от загуба на фокуса, а именно, реалното намаляване на риболовното усилие. В този смисъл е препоръчително мярката да се прилага при засилен мониторинг и да се прави регулярен преглед (например на три месеца) на необходимостта от промяна на условията или временно спиране на приема на проекти.

Безвъзмездна финансова помощ по мярка 1.2. ‘Временно прекратяване на риболовни дейности’ ще се предоставя на собственици на риболовни кораби и членове на екипажа, засегнати от планове за приспособяване на риболовното усилие, когато те са в резултат на мерки по опазване на био-ресурсите или при решение на държавата-членка, поради извънредни събития. Размерът на премиите

²⁶ Отговаря на средния брой риболовни дни за активните кораби в сектора.

²⁷ Активността на риболовния кораб се взема под внимание само при приоритизацията на проектите в условията на ограничен бюджет.

се определя по методология на Наредба 13/2010 г. Реализирането на проекти по тази мярка е в пряка зависимост от наличието на предпоставките, посочени в чл.17 на Наредбата.

V.2.3 Мерки за инвестиции на борда на риболовни кораби

Мярка 1.3 ‘Инвестиции на борда на риболовните кораби и селективност’ подпомага инвестиции, които следва да допринасят за подобряване на условията и безопасността на труда, хигиената, качеството на продуктите, на местата за съхраняване на уловите и повишаване на енергийната ефективност при риболова. Заявен приоритет на ИАРА е, чрез прилагането на ОПРСР, да се постигне подобряване и на състоянието на риболовните уреди, използвани за улов на калкан и цаца, намаляване на отрицателното въздействие върху местообитанията и видовете, които не са от стопанско значение, както и намаляване на влиянието на риболова върху екосистемите и морското дъно.²⁸

България е транспонирала в националното си законодателство изискванията на Директива 93/103/ЕО на Съвета от 23 ноември 1993 г., относно минималните изисквания за безопасност и здраве при работа на борда на риболовни кораби²⁹. Следва да се има предвид, че в търговското корабоплаване (включително стопанския риболов) договорите с екипажа следва да са трудови, поради естеството на функциите и високия риск при полагането на труд. Това, обаче, на практика не е така³⁰.

В ППРУ се отбелязва, че в сравнение с употребяваните в Общността риболовни уреди, използваните в Черно море са с остаряла технология на изработване (по отношение на материали, конструкция, съоръжения, селективност на мрежите). В някои случаи те са ръчно изработени от местни хора, въпреки че съществуват и фабрики, които произвеждат риболовни уреди, но като цяло е необходимо подобряване на тяхната селективност. За тази мярка е разпределена най-голямата част от публичните средства, в рамките на ос 1 (38% от бюджета на ос 1).

Очакванията за голям интерес от страна на рибарите към мярка 1.3. при разработване на ОП не са потвърдени в процеса на прилагането ѝ, въпреки, че тя е сред първите отворени мерки (м. декември 2008 г.).

Все пак, в контекста на засиления контрол върху използваните риболовни уреди, мярката е актуална. Инвестициите на борда на риболовните кораби са важни и поради тенденцията към по-строг ветеринарно-санитарен контрол. Може да се очаква и повишаване на контрола за спазване на безопасни условия на труд в риболовния флот. Друг стимулиращ за участие в мярката фактор може да се окаже и създаването на Националния гаранционен фонд, чиято задача е да осигурява на бенефициентите по мярка 1.3 улеснен достъп до банкови кредити, с цел съ-

²⁸ План за приспособяване на риболовното усилие, ИАРА, 2010, стр.7.

²⁹ Кодекс на търговското корабоплаване, Закон за здравословни и безопасни условия на труд, Наредба за трудовите и непосредствено свързани с тях отношения между членовете на екипажа на кораба и корабоприетеля.

³⁰ Така, например, допускат се и граждански договори: според Наредба 13/2010 (марка 1.2.) и Наредба 12/2010 (мярка 1.5) за получаване на премии може да се прилагат копия от трудови или граждански договори за всеки член на екипажа.

финансиране или предварително финансиране на инвестициите в обхвата на мярката.

Всичките 4 проектни предложения, подадени към края на 2010 г., имат за цел подобряване на селективността на риболовните уреди. Не са подавани проекти с предмет подмяна на двигатели или енергийна ефективност. Интервюираните собствениците на риболовни кораби бяха единодушни, че за техните конкретни условия подмяната на двигател е невъзможна или не е оптимална.

Каре 8 Одобрени и отхвърлени проекти по мярка 1.3

Единият от одобрените проекти е за закупуване на мрежи за калкан, които да съответстват на изискванията на Регламент 1287/2009 на Съвета, с който се увеличава окото на мрежата за улов на калкан, което трябва да бъде 400 мм.

Вторият одобрен проект е за закупуване на пелагичен трал, теглен от два кораба. Предложението в частта си за закупуване на мрежи за улов на калкан за два кораба е отхвърлено, поради несъответствие с изискванията на Регламент 1287/2009.

Един проект е отхвърлен поради противоречие с изискванията на Регламент 1287/2009, въвеждащ размер на окото на мрежите за калкан от 400 мм от 01.01.2010 г., тъй като инвестицията би се реализирала през 2010 г., а тя е била за мрежи с по-малък размер на окото (т.е. по-нещадащи съответния био-ресурс).

Отхвърлянето на другия проект е на основание дължими такси към ИАРА за квотиран улов на цаца. Последвалият процес на обжалване на отказа за финансиране излиза извън рамките на конкретния случай, като се води спор относно дължимостта на таксата по принцип и за акта, който трябва да установи изискуемото вземане. В основата на спора между бизнеса и ИАРА стои временно нереално високо увеличение на ресурсната такса по Тарифата към ЗРА, впоследствие коригирано, но предизвикало напрежение сред рибарите. Възможно е, освен въпросната фирма, и други корабособственици да дължат на ИАРА такси, което ги е възпирало от участие в Програмата. Като резултат, част от корабособствениците (по Южното Черноморие) приемат развитието на този казус като сигнал, че няма смисъл да кандидатстват.

И двата реализирани проекти са на територията на Северното черноморското крайбрежие (ИАРА Добрич) и имат за цел намаляване с 10% на улова на калкан, чрез подобряване на селективността (Карета 8). Кандидатите не са били добре запознати с условията на Регламент 1287/2009, въвеждащ размер на окото на мрежите за калкан от 400 мм и това е довело до отхвърляне на единия проект и частично отхвърляне на предложението на другия кандидат, в частта му за закупуване на мрежи за улов на калкан за два кораба.

Проектите са били сравнително бързо оценени (в рамките на процедурните срокове), но процесът на разплащане е закъснял, поради контрола, осъществяван от МЗ, по отношение съответствието на инвестицията с данните от офертите. И при двата одобрени проекта, признаването и разплащането на инвестицията е било дълъг и мъчителен процес. Специално при единия от проектите МЗ е имала проблеми при установяване на съответствието между офертираното и доставеното, тъй като офертите не са съдържали подробни технически характеристики и параметри на отделните елементи, от които са съставени хрилните мрежи, описани в инвестиционното намерение.

Основни причини за липсата на адекватен интерес към мярката:

- Според потенциалните бенефициенти, дизайнът на дейностите и условията за допустимост са такива, че не предполагат реално и оптимално модернизиране

на риболовния флот (що се касае до подмяната на двигатели), тъй като изходната база на българския риболов флот се състои от твърде стари кораби;

- На практика, собствениците на риболовни кораби в най-малките сегменти не са в състояние да участват в ОПРСР, поради необходимостта да авансират предварително реализацията на одобрените инвестиции;
- Дребните корабособственици намират за нерентабилно да поддържат счетоводство, съответно да оперират под правната форма на юридическо лице или едноличен търговец, което от своя страна ги изключва от участие в ОПРСР.³¹;
- Общата политика в областта на рибарството е нова за България и ОП е важен инструмент за реализирането ѝ в страната. Секторът, в преобладаващата си част от дребни собственици на риболовни лодки/кораби, не познава добре тази политика, не осъзнава напълно значението на опазването на рибните ресурси, а го възприема като мерки, наложени отвън и несъгласувани с тях. Възможно е ограниченията, налагани от ИАРА в изпълнение на Европейската политика, да привнесат негативен оттенък и върху мерките на ОПРСР, още повече че традиционно ИАРА е възприемана като контролен орган.

V.2.5 Други мерки

Мярка 1.4. ‘Дребномащабен крайбрежен риболов’ и Мярка 1.5. ‘Социално-икономически компенсации за управлението на флота’ са мерки, отворени през 2011 г. за кандидатстване, и като такива не са предмет на оценката.

По мярка 1.4. се предвижда предоставянето на премии за рибари и собственици на риболовни кораби за най-разнообразни по вид проекти, насочени към развитие на производствената и маркетинговата верига на рибните продукти, използването на технологични иновации, които не увеличават риболовното усилие, подобряване на професионалните умения и обучение по безопасност и др. Достъп до финансиране по два от трите сектора на мярката имат асоциации на собственици на риболовни кораби с дължина до 12 м или признати по реда на чл. 10, ал. 1 от Закона за рибарството и аквакултурите (ЗРА) организации на производители на продукти от риболов с кораби с дължина до 12 м., с не по-малко от 50 членове (чл.10 от Наредба 20/2009 г.). Изискването за минимален брой членове ограничава изключително много възможността за кандидатстване по мярката.

Проучването след потенциалните бенефициенти не разкри интерес към тази мярка. Това може да се обясни преди всичко с факта, че дейностите в обсега на мярка 1.4 предполагат колективно участие или премии за обучение, потребността от което рибарите все още не са осъзнали. Типично за субектите на дребномащабния крайбрежен риболов е пасивното участие в браншови организации, а рибарските сдружения и кооперации, където членуват, са слабо развити.

В проведените интервюта членове на рибарски сдружения или кооперации подчертаваха нежеланието си да се сдружават при условията на съсобственост. В допълнение, Наредбата за прилагането на мярката не дава достатъчно ясна

³¹ Единият от финансираните бенефициенти, например, е новосъздадена фирма от двамата съсобственика на кораба, с оглед участие в кандидатстване за финансиране.

представа какъв вид дейности и при какви точно условия ще бъдат финансирани. По същия начин стои и въпросът с представянето на мярката на страницата на ОПРСР.

По отношение на социално-икономическите компенсации (мярка 1.5), проучването между потенциалните бенефициенти установи, че последните, като цяло, не проявяват голям интерес, тъй като считат, че премиите не са атрактивни. Премиите за обучение за придобиване и повишаване на професионалните умения, са ниски, тъй като се изчисляват върху ниски изходни стойности на дневен нетен доход, предоставени от сектора. Що се отнася до премията за сектор 02 (‘Придобиване за първи път на част или на пълна собственост върху кораб от рибари, по-млади от 40 години’), нормативните ограничения също не са мотивиращи: Размерът на премията е 15% от стойността на придобитата собственост, но не повече от левовата равностойност на 50 000 евро. Следва да се отбележи, че дейностите, които може да се финансират от мярката, така както са уредени от Наредбата по прилагането ѝ, са с по-малък обхват, отколкото посочените в ОПРСР.

Според мнението на браншовите организации, по тази мярка „контингентът от потенциални бенефициенти не може да се справи с условията и не може да изготви проект.”³²

Възможностите за участие по мярка 1.5 допълнително ще се ограничат, ако се прилага стриктен контрол за спазване на трудовоправното законодателство в сектора. Мярката би била достъпна само за корабособственици, които имат трудови договори с екипажа си или за рибари, които упражняват стопански риболов под формата на сдружаване.

³² Презентация на БГ ФИШ на Конференция относно изпълнение на ОПРСР, 31.05.2011.

V.3. Напредък в изпълнението и предварителни резултати по Приоритетна ос 2

ВО №8: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 2, сравнени с междинните цели на Оперативната програма?

Изводи:

- Към 31.12.2010 г. са разработени Наредбите по всичките 6 мерки и Бизнес плана за Гаранционния фонд и са отворени две мерки за кандидатстване. Сключени са 18 договора, като общо договорираните средства са 9.01 млн. евро, представляващи 19% от програмираните публични средства по ос 2. Изплатените средства са 3.67 млн. евро или 8% (основната част са за Гаранционния фонд).
- Мярка 2.1. ‘Производствени инвестиции в аквакултурата’ е единствената мярка от ос 2, по която има съществен напредък в изпълнението и осезаеми резултати, но има значително изоставане в договарянето и усвояването на планирания бюджет по мярката. Делът на договорираните средства е 21%, а на изплатените – 2%. Ниският процент на разплатените средства се дължи на това, че договорените проекти имат трудности с намирането на финансиране, което забавя изпълнението на проектите или води до тяхното спиране.
- Сравнително ниският темп на договаряне се дължи на липсата на достатъчно кандидати. Това, както и при другите инвестиционни мерки, в голяма степен е определено от влошаването на общата макроикономическа среда и затруднения достъп до кредитиране. Освен това принос за намаляване на стимулите за инвестиции имат и проблемите в сектора, водещи до нелоялна конкуренция от производители, които не спазват минималните законови изисквания в областта на опазване на околната среда, здравеопазването и ветеринарната област.
- Подпомагането по мярка 2.1 води до съществено увеличаване на производството на аквакултури за вътрешния пазар, но няма надеждна оценка на размера, тенденциите и потенциала за растеж на пазара. УО не разполага с надеждна информация за оценка на риска от създаването на сръх-капацитети, в резултат на подпомагането по мярката.
- Част от сега съществуващото производство на аквакултури е концентрирано в неефективни стопанства без пазарна перспектива, които съществуват поради пропуските в контрола, но спират развитието на ефективните производители. Ефектът от подпомагането по мярка 2.1, в значителна степен зависи от съпътстващата подкрепяща политика за подобряване на контрола по веригата производството-търговия и от разширяването на пазара.
- Малък дял от подкрепените проекти са за модернизация или разширяване на вече съществуващи стопанства. Процедурата за кандидатстване и разходите

за подготовка на по-малките проекти за модернизация са непропорционално високи, което обезсърчава потенциалните бенефициенти.

- Фирмите нямат достъп до качествени и надеждни консултантски услуги за разработване на проекти. Консултантските фирми, разработващи проекти са малко на брой и при част от тях има проблеми с качеството. Част от подаваните проекти не съответстват на изискванията, което определя връщането на проектите, понякога многократно. Проблем при някои е и качеството на технологичния проект.
- Мярката за акваекология (М2.2) не е разработена достатъчно подробно, което пречи на подготовката на проекти и създава рискове за прозрачността и качеството на оценката.
- Интересът към другите отворени за кандидатстване мерки е слаб. Налице е несъответствие между капацитета за усвояване и размера на мярка 2.5. ‘Риболов във вътрешни водоеми’ и 2.6. ‘Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура’.

V.3.1 Цели на Приоритетна ос 2

Приоритетна ос 2 цели има три основни цели, в съответствие с трите основни направления, допустими за подпомагане по съответните мерки:

- Модернизиране на сектор аквакултура и приспособяването му към пазарните перспективи и очаквания;
- Поддържане на устойчив риболов и риболовен флот в р. Дунав;
- Подобряване на преработката и маркетинга на продуктите в сектор рибарство.

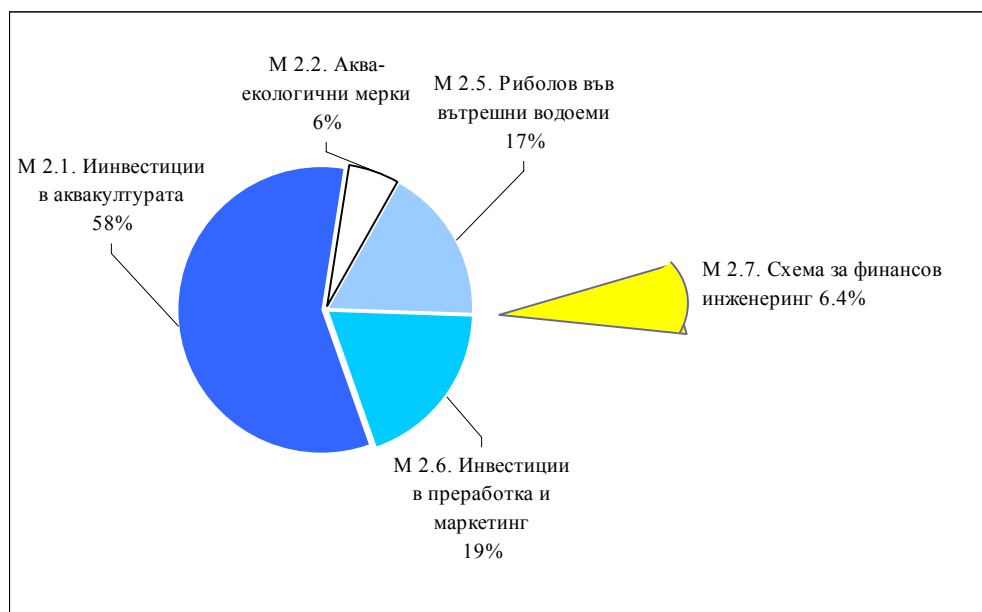
Общият размер на публичните средства за Приоритетна ос 2 е 48.01 млн.евро, от които 36.00 млн. евро съфинансиране от ЕФР. На ос 2 се пада 45% от бюджета на ОПРСР.

Първоначално за постигане на целите на Приоритетна ос 2 са заложили следните шест мерки:

- Мярка 2.1 Производствени инвестиции в аквакултурата
- Мярка 2.2 Аква-екологични мерки
- Мярка 2.3 Мерки за опазване здравето на потребителя
- Мярка 2.4 Мерки, насочени към опазване здравето на животните
- Мярка 2.5 Риболов във вътрешни водоеми
- Мярка 2.6 Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура.

Мярка 2.1. има най-голям относителен дял от предвидените средства за ос 2 (58%). (Фигура 10). Мерки 2.3 и 2.4 нямат ангажиран бюджет, тъй като те са предназначени за реакция при извънредни обстоятелства.

Фигура 10 Разпределение на публичните средства за Приоритетна ос 2 по мерки



В края на 2010 г. (м. октомври) е направено изменение на ОПРСР и към тази приоритетна ос е включена новата мярка 2.7 ‘Схема за финансов инженеринг’. Бюджетът на мярката от 3.07 млн.евро е усвоен, но все още не е взето окончателно решение как точно ще се преразпредели бюджетът по останалите мерки на ос 2.

Бенефициенти по тази Приоритетна ос могат да бъдат физически лица, регистрирани като земеделски производители; юридически лица или еднолични търговци. Подкрепата е насочена към микро-, малки и средни предприятия, като приоритетно се подкрепят микро- и малки предприятия (50 % от финансирането по оста). Приоритетно се подкрепят и млади собственици на фирми (до 40 г.) и жени собственици на фирми.

Интензитетът на помощта е 60% публично финансиране за инвестиции и 100% публично финансиране за премии, според същността на мярката и типа бенефициент.

V.3.2 Напредък в прилагането на Приоритетна ос 2

Подготовката и дейностите по прилагането на отделните мерки по Приоритетна ос 2 са различни по време, както е видно от дадената по-долу Таблица 17 и ще бъдат разгледани поотделно, в разделите за съответните мерки. Като цяло, към момента на оценката са разработени Наредбите по всичките 6 мерки и Бизнес плана за Гаранционния фонд.

Таблица 17 Основни етапи на прилагане на мерките по ос 2

Мерки	2008												2009												2010													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
M2.1. Инвестиции в аквакултурата										Н																												
M2.2. Аква-екологични мерки																															Н							
M2.3. Мерки за опазване здравето на потребителя																																Н						
M2.4. Мерки за опазване здравето на животните																																Н						
M2.5. Риболов във вътрешни водоеми																Н																			Н			
M2.6. Инвестиции в преработка															Н																							
M2.7 Финансов инженеринг																																						

Легенда:  Обнародване/изменение на Наредба;  Начало на прилагане

Към 31.12.2010 г. са отворени за кандидатстване две от мерките по ос 2 – мярка 2.1 ‘Производствени инвестиции в аквакултурата’ и мярка 2.6 ‘Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура’, а към 01.06.2011 г. - всички мерки, с изключение на две от тях (мярка 2.3 и мярка 2.4), които ще бъдат изпълнени само, ако санитарната обстановка в страната го изисква. За мярка 2.4. е разработен и одобрен и План за извънредни ситуации.

Към 31.12.2010 г. са сключени 18 договора, от които 16 по мярка 2.1; 1 - по мярка 2.6 и 1 – по мярка 2.7. Общо договорените средства са 9.01 млн. евро, представляващи 19% от програмираните публични средства по ос 2. Изплатените средства са 3.67 млн. евро или 8% (84% от които са за Гаранционния фонд) (Таблица 18).

Таблица 18 Напредък на изпълнението по мерки

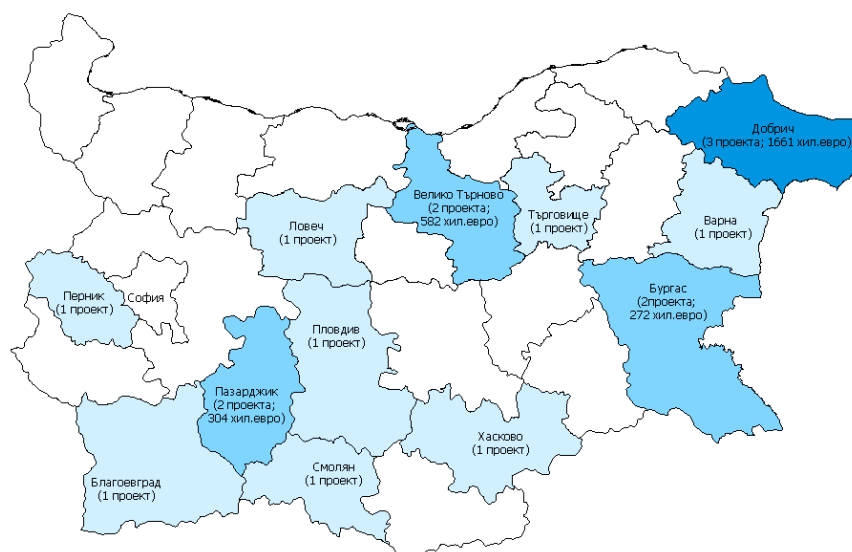
Мярка	Програмирани средства (1)	Договорени средства		Изплатени средства		Сключени договори
		евро	% от (1)	евро	% от (1)	
M2.1	27 843 378 ¹	5 786 685	20.8%	598 620	2.1%	16
M2.2	2 880 349 ¹					
M2.3	0					
M2.4	0					
M2.5	8 160 990 ¹					
M2.6	9 121 107 ¹	159 022	1.7%	-	0.0%	1
M2.7	3 067 751	3 067 751	100.0%	3 067 751	100.0%	1
Общо	48 005 825²	9 013 458	18.8%	3 666 371	7.6%	18

Забележка: 1) Планиран бюджет преди добавянето на Мярка 2.7.; 2) Сумата не включва бюджета на мярка 2.7. Към момента на подготовката на този Доклад няма решение за преразпределяне на бюджета за мерките вътре в оста, за да се компенсира включването на новата мярка 2.7.

Източник: УО.

Мястото на изпълнение на договорените към 31.12.2010 г. седемнадесет проекта е в дванадесет от общо 28-те области на България. Само в четири области (Добрич, Бургас, Пазарджик и Велико Търново) има по повече от 1 проект. (Фигура 11).

Фигура 11 Разпределение на проектите по ос 2 по място на изпълнение на инвестицията (NUTS 3)



V.3.3 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по мярката за производствени инвестиции в аквакултурата

Общият размер на програмираните публични средства по мярка 2.1 'Производствени инвестиции в аквакултурата' е 27.84 млн. евро. Тя е една от първите отворени за кандидатстване мерки по ОПРСР (в началото на м. декември 2008 г.), два месеца след публикуването на Наредбата³³ за условията и реда за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ.

По тази мярка се подпомагат инвестиционни проекти за изграждане на нови стопанства за отглеждане и развъждане на аквакултури и разширяване и/или модернизация на съществуващи стопанства, които допринасят за постигане на една или повече от специфичните цели на мярката, които съвпадат с целите, дадени в основния Регламент за ЕФР:

- разнообразяване на производството, насочено към нови видове и производство на видове с добри пазарни перспективи;
- прилагане на методи за производство на аквакултури, чувствително намаляващи отрицателното въздействие или повишаващи положителните ефекти върху околната среда, в сравнение с обичайните практики в сектор аквакултура;
- подпомагане на традиционните аквакултурни дейности, които са важни за запазването и развитието едновременно, както на икономическите и социалните аспекти, така и на околната среда;
- подпомагане закупуването на оборудване за предпазване на стопанствата от диви хищници;
- подобряване на условията на труд и безопасност на заетите.

³³ Наредба №35 от 08.10.2008 г.

Интензитетът на помощта е 60%. Минималният размер на безвъзмездната финансова помощ за 1 проект е 10 000 евро, а максималният – 1 млн. евро, но не повече от 2 млн. евро за един кандидат за целия Програмен период.

Напредък в договарянето и изпълнението на проектите

Мярка 2.1. е единствената мярка от ос 2, по която има съществен напредък на изпълнението и осезаеми резултати. Към 31.12.2010 г. са регистрирани 47 Заявления за кандидатстване. Отхвърлени са 21 проекта, но тъй като част от проектите са връщани повече от един път, реалният брой на неодобрените кандидати е 14.

Сключени са 16 договора (по 8 през 2009 г. и 2010 г.), от които 3 са приключили и разплатени. Към 01.06.2011 г. са сключени още 5 договора по мярката.

Към края на 2010 г. са договорирани 20.8% от бюджета на мярката и са разплатени 2.1%. Средната стойност на процента на договорираните и на изплатените средства по същата мярка в страните-членки на Европейския съюз е съответно 33% и 29% (Таблица 19). Сравнението с изпълнението на тази мярка по ОПРСР в България показва, че по отношение на дела на договорираните средства, разликата е около 12 процентни пункта, но по отношение на дела на изплатените средства тя е значително по-висока – около 27 пункта.

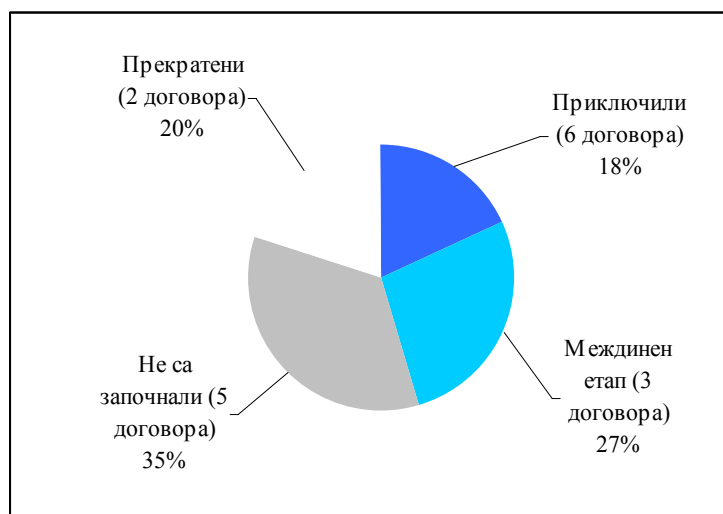
Таблица 19 Напредък в договарянето и изпълнението на мярка 2.1 за производствени инвестиции в аквакултура в България и други страни членки

Мярка/евро	Дял договорирани средства (%)	Дял изплатени средства (%)
България (31.12.2010)	20.8%	2.1%
Средно ЕФР (31.10.2010)	33%	29%

Източник: УО; Interim Evaluation of the European Fisheries Fund (2007-2013). Final Report, 2011.

Една от причините за голямата разлика между договорираните и най-вече изплатените средства в България, в сравнение със страните членки на ЕС, е по-бавното изпълнение на договорите, а някой случаи и тяхното прекратяване. От 16-те сключени към края на 2010 г. договора, към момента на провеждане на интервюта (април -май 2011 г.), два са прекратени от самите бенефициенти, поради невъзможност за осигуряване на кредитиране и изпълнение на поетите ангажименти в рамките на максималния срок от 24 месеца, а пет проекта не са започнали реално изпълнение на дейностите, поради същата финансова причина. Така, 20% от договорените публични средства, са насочени към проекти, които по-късно са анулирани, а други 35% към проекти, които не са започнали дейности (Фигура 12). По-бавното изпълнение на договорите е свързано и с факта, че поради ограничено кредитиране, някои бенефициенти спират изпълнението на проекта, докато не получат междинно плащане.

Фигура 12 Договорени публични средства според напредъка на изпълнение към момента на провеждане на интервюта (април-май 2011)

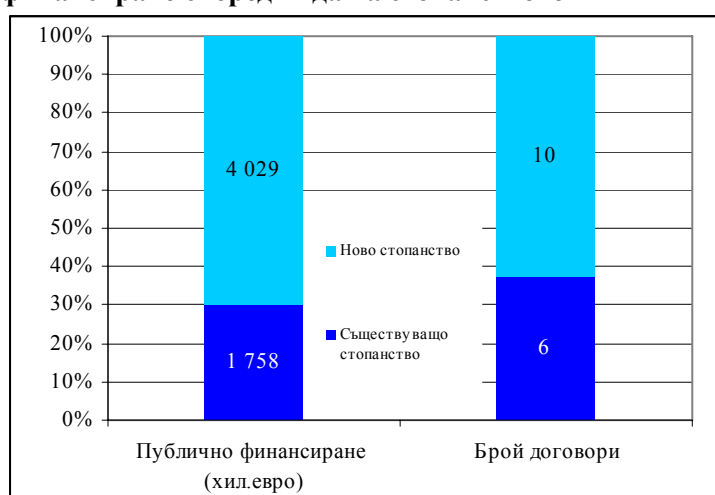


Забележка: Процентът е за дела на групата в договорените публични средства; в скоби е даден броят на договорираните проекти в групата.

Затрудненията за намиране на кредитиране се дължат и на характера на проектите, голяма част от които са инвестиции на „зелено” на нови фирми, които банките разглеждат като високо рискови.

Анализът на 16-те подкрепени проекта показва, че 70% от договорираните публични средства са за създаването на нови стопанства на фирми, които нямат опит в производството на аквакултури (Фигура 13). Не само като размер на инвестициите, но и като брой, подкрепените проекти за изграждане на нови производствени мощности са най-многобройни. Малък дял от проектите (около една трета) е за модернизация и разширяване на вече съществуващи стопанства от сектора.

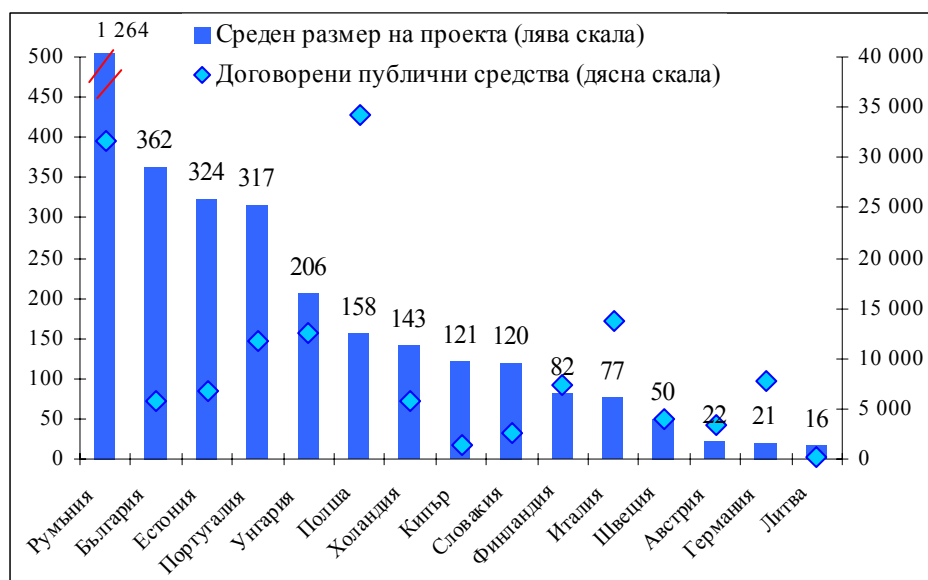
Фигура 13 Разпределение на проектите и публичното финансиране според вида на стопанството



Сравнението с другите страни-членки на ЕС показва, че България е на второ място след Румъния по големина на средния размер на публичното финансиране на

проект (Фигура 14). Обяснението на сравнително големия размер на проектите в България отново е в това, че има интерес главно към създаването на нови стопанства, докато интересът за кандидатстване с проекти за разширяване и модернизация на съществуващи стопанства е ограничен, за разлика от другите Европейски страни, където тези проекти са с по-голям дял, ако се съди по средния размер на проектите.

Фигура 14 Среден размер на публичното финансиране по проект и договорени средства в България и други страни от ЕС по марката за Аквакултурата към 31/10/2010 (хил.евро)



Забележка: Данните за България са към 31.12.2010.

Източник: Interim Evaluation of the European Fisheries Fund (2007-2013), 2011.

Една четвърт (4 проекта) от договорените 16 проекта са по-големи по размер, с публично финансиране над 600 хиляди евро, а 2 от тях са и за почти 1 млн. евро. Средната стойност на публичното финансиране по подкрепените проекти е 362 хиляди евро, а медианата е 288 хиляди евро.

Някой от подкрепените стопанства са направили реалистична оценка на своята кредитоспособност и съзнателно са разделили проекта си на части (или надграждат изпълнени проекти по пред-съединителните фондове). Други са намалили размера на проекта, защото са искали да пробват процедурите, а и да минимизират загубите, в случай на неуспешно стартиране или изпълнение. Тези бенефициенти, след изпълнение на проектите си планират да кандидатстват отново по ОПРСР.

Всички подкрепени инвестиционни проекти допринасят за постигането на някоя от специфичните цели на мярката, а някои и едновременно за няколко от целите, както може да се види от дадената по-долу Таблица 20.

Таблица 20 Декларирана цел на подкрепените проекти

Ползи и цели на проекта	Брой проекти
1. Разнообразяване на производството, насочено към нови видове и производство на видове с добри пазарни перспективи	15
2. Прилагане на методи за производство на аквакултури, чувствително намаляващи отрицателното въздействие или повишаващи положителните ефекти върху околната среда	10
3. Подпомагане на традиционните аквакултурни дейности, които са важни за запазването и развиването едновременно както на икономическите и социалните аспекти, така и на околната среда	8
4. Подпомагане закупуването на оборудване за предпазване на стопанствата от диви хищници	1
5. Подобряване на условията на труд и безопасност на работещите	9

Източник: УО.

Сред подкрепените проекти преобладават интензивните стопанства (една четвърт са супер-интензивни). Инвестициите по подкрепените проекти са основно за традиционните за българските условия технологии като садкови инсталации и басейнови стопанства (в повечето случаи това са сравнително малки по размер инвестиции).

Има проекти, които допринасят за трансфер на нови технологии в производството на аквакултури. Един от проектите за производство на миди е използвал иновативна напълно автоматизирана технология, която допринася за значително повишаване на ефективността на производствения процес (увеличаване на продукцията в пъти повече от традиционните методи, и съответно увеличаване на оборота и добавената стойност на работник).

Два от проектите включват изграждането на рециркулационни системи (РС). Интервюираните експерти имат противоположни становища за икономическата жизнеспособност на проектите за РС. Някои считат, че РС са бъдещето на аквакултурите, защото те позволяват пълно контролиране на всички фактори на средата, т.е. не са зависими от външни природни фактори и в тях може да произвежда аквакултура целогодишно. Според други експерти, инвестиционните разходи са прекалено високи, и не са оправдани, тъй като България има достатъчно водоеми, подходящи за отглеждане на аквакултури. Твърди се, че тъй като производствената себестойност на отглежданата риба е значително по-висока, използването на РС е оправдано само за производството на екзотични риби с доказани пазарни перспективи. По мнение на интервюираните, примерът от няколкото подкрепени по САПАРД подобни проекти показва, че те не работят при пълен капацитет.

Въпреки противоречивите мнения за РС, обаче, въпросът е не за технологията въобще, а за качеството и аргументацията на самите проекти. Анализът показва, че проектите не включват задълбочено проучване на рисковете на технологията и пазарния риск. Това вероятно е една от причините, поради които те имат проблеми с осигуряване на банково кредитиране. Към момента на провеждане на интервюта (април -май 2011 г.), по финансови причини единият проект беше прекратен, а другият не беше започнал инвестиционни дейности.

В рамките на настоящата оценка беше направено и проучване на фирмите с неподкрепени проекти. Беше направен опит за контактуване на всичките фирми (14

на брой). Част от представителите на фирмите не бяха намерени, вероятно поради сменени адреси/телефони, а с друга част не бяха проведени интервюта, поради техни ангажименти, пътувания и отказ. Бяха проведени интервюта с 7 бенефициента (50%). Всички интервюирани имат намерение да кандидатстват отново след отстраняване на регистрираните пропуски в проектите.

Анализът на причините за отказ на финансиране на подадените предложения показва, че в повечето случаи това се дължи на липсващи документи и пропуски/неточности при оформлението на проектната документация, въпреки че повечето от тези проекти са разработени от външни консултанти. Това показва, че качеството на използваните консултантски фирми не е на необходимото ниво.

Очаквани резултати

Напредък по индикаторите за мониторинг

За мярката са определени три индикатора за мониторинг с междинни и крайни цели, дадени в Таблица 21.

Таблица 21 Индикатори по мярка 2.1 и напредък към 2010

Индикатор	Базисно състояние	Цел 2010 г.	Цел 2013 г.
Тонове продукция от аквакултура	3 145 т (2005)	+50% (4 718 т; увеличение с +1 573 т)	+80% (5 661 т; увеличение с +2 516 т)
Фактическо производство на аквакултури	3 145 т (2005)	7 933 т (+152%)	-
Подпомогнат капацитет		+ 2 300 т (+73% спрямо 2005 г.)	-
Увеличаване на оборота	2.5 млн. евро (2005)	+30% (3.25 млн. евро)	+50% (3.75 млн. евро)
Очаквано увеличение на оборота в подпомогнатите стопанства		+ 6.05 млн. евро	
Добавена стойност за зает	Производство на аквакултура: 500 евро (2005)	+10%	+20%

Забележка: 1) В производството на аквакултури не е включено производството на зарибителен материал. **2)** Не са включени данните за прекратените проекти.

Източник: ОПРСР, ИАРА, Мониторингова база данни.

По отношение на индикатора ‘увеличаване на продукцията от аквакултура’ заложената в ОПРСР цел за 2013 г. е постигната още преди изпълнението на договорените до края на 2010 г. проекти. Производството на аквакултури в базовата 2005 г. е 3 145 тона, нараствайки през годините и достигайки през 2010 г. до 7 933 тона, или с 152%, далече над поставената цел за 50% растеж към 2010 г. и 80% към 2013 г.

При определяне на целите за нарастването на производството очевидно не са били отчетени съществените инвестиции, които са направени по Програма САПАРД. Все пак трябва отново да се отбележи, че част от регистрираният растеж на производството се дължи на подобряване на статистическия обхват, след влизането на България в ЕС (въвеждането на задължителното попълване на информационно-статистически формуляр за всяка партия). Въпреки това е очевидно, че няма реалистично обвързване на бюджета с планираните резултати по тази мярка.

Целта по отношение на индикатора за увеличаване на оборота на фирмите-производителки на аквакултури е 30% увеличение на междинен етап (2010 г.) и 50% за 2013 г., или нарастване съответно до 3.25 млн. евро и 3.75 млн. евро (2.5 млн. базисна стойност за 2005 г.)³⁴. Бъдещият прогнозен оборот на подкрепените проекти, според таблицата на паричните потоци за 10 години напред в инвестиционното намерение към заявката за кандидатстване, е 6.05 млн. евро, значителен ръст, дължащ се на факта, че мнозинството от подкрепените фирми са новосъздадени (с нулев оборот от производство на аквакултури при стартирането на проекта).

В мониторинговата система на ОПРСР се събират данни и за броя на новооткритите постоянни работни места. След края на изпълнението на подкрепените проекти се очаква да бъдат назначени 79 работника, от които 65 мъже и 14 жени. Една четвърт от подкрепените фирми (4 фирми по документи, а реално 5) са с млади собственици до 40 години, а една от фирмите има двама съсобственика, единият - жена.

Въздействие върху вътрешния пазар и принос върху повишаване на конкурентноспособността на сектора

По договорените проекти се подпомага разширяване на капацитета за производство на аквакултури с около 2 300 тона³⁵. Делът на подпомогнатия капацитет към общото производство за 2010 г. е близо 30% (Фигура 15).

Фигура 15 Подпомогнат капацитет по ОПРСР и годишно производство на аквакултури



Източник: ИАРА, Мониторингова база данни.

От всички подкрепени фирми, 6 планират да реализират подпомогнатата продукция чрез износ, като при 4 от тях, делът на износа е над 80%. Така, около 75% от подпомогнатата продукцията ще е насочена към вътрешния пазар.

³⁴ Прави впечатление, че в Програмата е планирано оборотът да нараства със значително по-бавни темпове от производството. Целта за оборота е 30% и 50%, съответно за междинната и крайната цел, докато при обема, тя е съответно 50% и 80%.

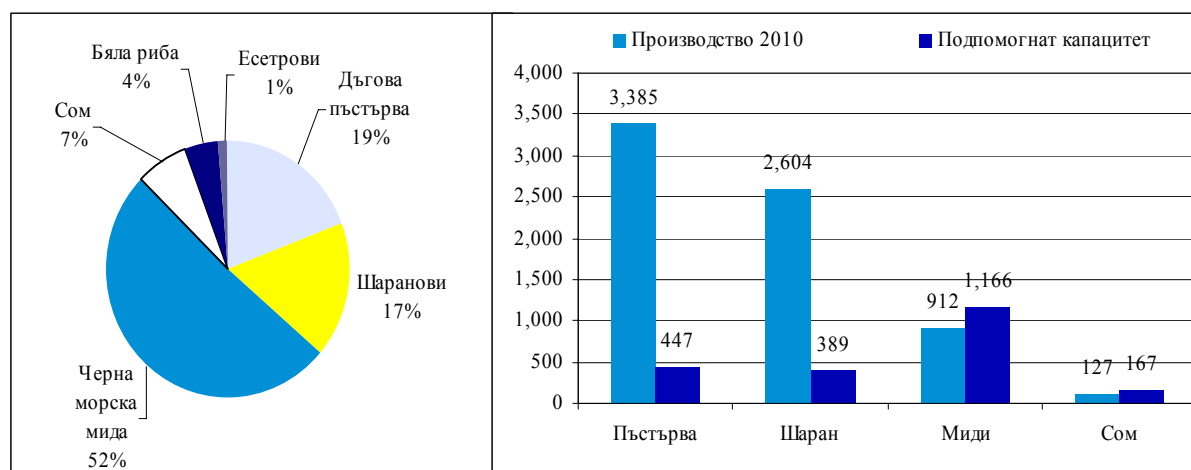
³⁵ Не са включени данните за прекратените проекти.

Ако данните за подкрепените проекти се екстраполират и допуснем, че целият бюджет на мярката се изразходва, прирастът на производството ще е 13 800 тона или с 75% повече от годишното производство през 2010. Продукцията, предназначена за вътрешния пазар ще се увеличи с около 10 500 тона (около 1.4 кг. на човек от населението).

Сладководните аквакултури преобладават значително сред броя на подкрепените проекти, но по показателя тонове продукция от аквакултура, производството на морските аквакултури (черна мида) е преобладаващо (Фигура 16). Най-голям относителен дял от сладководните аквакултури (като брой проекти и подпомогнат капацитет в тонове продукция) имат шарановите и пъстървовите стопанства (една от подкрепените инвестиции за пъстървово стопанство е само за производство на зарибителен материал). От подкрепените проекти, три са за производство на сравнително нови за България аквакултури.

Данните от статистиката сочат, че в България производството на трите вида аквакултури с най-голям относителен дял сред подкрепените проекти нараства осезаемо през последните години, като за периода 2005-2010 г. увеличението е два пъти за шарановите и пъстървовите (дъгова пъстърва, която е предмет на стопанско производство) и над пет пъти – за черната морска мида.

Фигура 16 Подпомогнат капацитет по вид



Източник: ИАРА.

Почти всички подкрепени инвестиции са насочени към ‘производството на нови видове аквакултури и видове с добри пазарни перспективи’, според одобрения проект. Фактът, че няма направени проучвания на пазарите и пазарния потенциал на национално ниво, а и фирмите в повечето случаи не са направили реално самостоятелни такива за целите на проекта, затруднява оценката на влиянието на новото производство върху вътрешния пазар и нетния ефект на подпомагането.

При интерпретирането на данните, следва да се има предвид, че не са правени оценки на реалният размер на производството и потреблението, а по мнение на интервюираните в сектора на аквакултурата, сивият сектор има доста висок дял. Затова е възможно увеличението на производството в подпомогнатите стопанства да има много по-малък натиск върху вътрешния пазар, отколкото този, определян на основа на официалната статистика.

При всички случаи, за мониторинга на тази мярка е необходимо провеждането на задълбочено проучване на пазара и пазарния потенциал, за да се определят

границите на подпомагане по мярката, които да не водят до свърх-производство общо в сектора и по отделни видове. При този анализ е важно да се даде оценка на параметрите на търсенето - общо и по видове (еластичност спрямо цената, дохода и т.н).

Това проучване ще подпомогне значително и разработването на проекти по мярката. Освен това, подходящо би било да се осигури достъп на кандидатите и експертите, които оценяват проекти, и до пазарни проучвания за развитието на европейския и световния пазар на аквакултури, чрез връзки на Интернет страницата на ОПРСР, към доклади и бази данни на ФАО, секторни пазарни изследвания, базата данни на НСИ за вноса и износа на риба и рибни продукти и т.н..

Принципно, целта за модернизацията на сектора може да се постигне и чрез изтичане на съществуващите неефективни производства от пазара от навлизащите нови и ефективни производители. Проблемът е, че при съществуващите пропуски в контрола, от който повечето производители се оплакват, неефективните производители не могат да бъдат изтласкани от пазара. Затова въздействието на подпомагането по мярката в значителна степен зависи от съпътстващата подкрепяща политика за подобряване на контрола по веригата производството-търговия.

Засега, мярката допринася малко за повишаването на конкурентноспособността на сектора чрез модернизиране на съществуващите стопанства. Както беше показано по-горе, през първата половина на прилагане на ОПРСР много малък дял от средствата са насочени за модернизация на съществуващи стопанства. Това се дължи на факта, че процедурите за кандидатстване дискриминират по-малките проекти и проектите за модернизация, което се коментира по-долу.

Фактори, ограничаващи кандидатстването по мярката

Несигурна икономическа среда

Сравнително ниският темп на договориране се дължи на липсата на достатъчно кандидати. Това, както и при другите инвестиционни мерки, в голяма степен е определено от влошаването на общата макроикономическа среда и затруднения достъп до кредитиране. Освен това, принос за намаляване на стимулите за инвестиции имат и проблемите в сектора, водещи до нелоялна конкуренция от производители, които не спазват минималните законови изисквания в областта на опазване на околната среда, здравеопазването и ветеринарната област.

Дълъг срок за подготовка на проектите

Анализът показва, че средният срок за подготовката на едно проектно предложение, заедно с всички изискуеми документи и разрешителни, е около 1 година, ако стопанството е ново. При вече съществуващите фирми от бранша, срокът е по-кратък.

Факт е, че подготовката на документацията за един проект изисква съгласуваност от много институции. По мнение на бенефициентите, проблематични са срокът на издаване и валидност на разрешителните, удостоверяващи правото на ползване на воден обект, когато се изгражда нов обект, който няма регистрация по ЗРА, както и срокът за отдаване на концесия. Проблемите вероятно са по-скоро субективни, на ниво местни органи, защото максималният срок и на разрешителните за водоползване и за концесия е достатъчно голям (съответно 25 г. и 35 г.), а те реално

се издават за много по-кратни срокове, понякога под 5 г., което възпрепятства фирмите да кандидатстват.

Според интервюираните, сравнително бавно се получават и положителните решения за ОВОС или за липсата на необходимост от извършването на ОВОС. Въпреки това, според оценителите, процедурата по Наредбата за прилагане на мярката, всички проекти, предвиждащи инвестиционни предложения, за които се изисква ОВОС (по реда на Закона за опазване на околната среда) и оценка на съвместимостта (по реда на Закона за биологичното разнообразие) да се приемат за разглеждане и одобряване от УО само, ако тези документи са приложени към ЗК, е положителна.

Административна тежест при кандидатстване

По мнение на оценителите, при процедурата за кандидатстване (изискуеми данни и документи) няма излишни документи, с изключение на тези, които могат да се издават от регистрите на ИАРА или да се изискат от УО по служебен път.

Изготвянето на база данни от референтни цени за основните активи, дейности и услуги, финансирани от ОПРСР (обявена е обществена поръчка за избор на изпълнител през м. май 2011 г.) ще бъде добър ориентир, особено за малките фирми - потенциални бенефициенти, защото чрез тази база данни, те ще имат нагледен пример за това, какво е допустимо за финансиране. Освен това, тази база данни ще намали разходите на бенефициента за проучване на пазара. Изготвянето на референтни цени ще улесни и работата на УО, при контролиране на съответствието на предложените оферти на пазарните цени, тъй като те не отменят изискването за представяне на оферти.

Изискването за представяне на дългосрочна прогноза за приходите и разходите при малки инвестиции за модернизация не е добре обосновано. То води до увеличаване на разходите за подготовка на проекта, без да носи полза за кандидата (за подобряване на бизнес планирането). Освен това е добре известно, че микро-фирмите, които са приоритет по мярката, нямат такъв дълъг планов хоризонт. Затова, УО следва да разработи специфични критерии за оценка на жизнеспособността на проекта, подходящи за малки проекти за модернизация.

От друга страна, за големите инвестиционни проекти не се изисква достатъчно подробен инвестиционен план. При тези проекти, оценката на икономическата жизнеспособност не може да се направи на базата на един показател. Липсва задълбочен анализ на качеството и рисковете на проекта, както и преценка на финансовия и организационен капацитет на кандидата да изпълни проекта, което е особено видимо при големите инвестиции „на зелено”. За тях е необходимо да се изисква доста по-задълбочена и детайлна обосновка в проектните предложения, а в критериите за оценка да включват повече показатели. Оценката на проектите следва да се извършва от експерти с доказан опит в оценката на инвестиционни проекти.

Така в обобщен вид, процедурата е недостатъчно задълбочена по отношение на големите проекти за инвестиции на ‘зелено’ и излишно бюрократична по отношение на малки проекти за модернизация, които преобладават в повечето Европейски страни. УО трябва да обсъди и прецени дали да продължи да използва досегашния подход при оценката на проектните предложения, с включването на някои допълнителни изисквания, или да премине към нов комбиниран подход,

включващ и качествена експертна оценка. Пример в това отношение е практиката във Великобритания по отношение на икономическата оценка на проектите по ЕФР, където в зависимост от размера на инвестиционния проект се попълват различни раздели от формуляра за кандидатстване, които са и с различна степен на детайлност.

Качество на консултантските услуги

Значителният дял на проектите, които се отхвърлят се дължи и на пропуски в работата на консултантите, разработващи проекти. Прегледът на документацията на проектите показва пропуски в документацията, използване на типови проекти и други проблеми.

Каре 9. Проблемът с качеството на проектите по мярката за производствени инвестиции в аквакултура

Част от експерти от сектора са на мнение, че някои от навлизащите фирми в сектора на аквакултурата са подвеждани от недобросъвестни консултанти или доставчици на оборудване и поради това вземат грешни инвестиционни решения. Този проблем може да има най-различни решения. Например, широко информирание на кандидатите за потенциалния риск, осигуряване на достъп до консултации за технологиите с финансиране по техническата помощ, публикуване на типови задания за технологичен проект, който кандидатът да прилага към договора с консултанта, независима оценка на проекта от консултант, препоръчан или нает от браншова организация, участие на представители на браншовите организации в комисиите за прозрачност.

В България са правени опити, по програма ФАР, за предварителен подбор и изготвяне на списък на консултантски организации, които бенефициентите да ползват за разработване на проект. Опитът не е особено окуражаващ, тъй като е трудно да се контролира качеството, а и административните разходи са доста високи. Предложението УО да публикува списък на консултантите, които имат одобрени проекти по ОПРСР е доста спорно, тъй като по част от проектите са идентифицирани пропуски на консултанта. По-подходящо е браншовите организации в сектора да направят собствени проучвания и да съставят списъци с консултанти или кандидатите да се насочват към обслужващите ги търговски банки, които са извършили подбор на консултанти, разработващи

европейски проекти. Проблемът с типовите проекти би могъл да се реши частично, ако се изисква технологичният проект да се подписва от изготвилia го експерт и да се изисква неговата автобиография. Освен това, УО може да инициира срещи с фирмите, разработващи проекти, на които да разяснява най-често допусканите грешки.

Други

Някой от интервюираните потенциални кандидати считат, че определеният максимален размер на проектите ненужно ограничава разработването и подаването на по-големи проекти. Принципно, това ограничение съответства на целите на мярката за приоритетно подпомагане на микро- и малки предприятия. Но всъщност, мярката допуска един бенефициент да кандидатства с повече от един проект и да получи максимално 2 млн.евро за целия период, което обезсмисля ограничението от 1 млн. на проект. Това вероятно е било въведено главно, за да отговори на очаквания голям интерес към мярката и да не се изчерпят всички средства в началото на ОПРСР.

V.3.4 Напредък в изпълнението на други мерки, свързани с аквакултурите

Наредбите за прилагане на мерките за водната околна среда, за опазването здравето на животните и на потребителя се приемат през м. май 2010 г.³⁶. Мерки 2.3 ‘Мерки за опазване здравето на потребителя’ и 2.4 ‘Мерки, насочени към опазване здравето на животните’ са предназначени за реакция при извънредни обстоятелства (само, ако санитарната обстановка в страната го изисква. За мярка 2.4. е разработен и одобрен и План за извънредни ситуации.

Общият размер на публичните средства по аква-екологичната мярка (М.2.2.) е 2.88 млн. евро. Тя е една от една от най-късно отворени за кандидатстване мерки по ос 2 (24.02.2011 г.). Подпомагат се проекти, насочени към използването на методи за производство на аквакултури, благоприятстващи опазването и подобряването на околната среда, и съхранението на ресурсите, включително за стартиране на биологично производство на аквакултура и за получаване на сертификати за съвместимост с екологичните стандарти. Помощта по тази мярка се предоставя във вид на премии и интензитетът е 100% от изчисления размер на премията. Към 01.06.2011 г. няма подадено нито едно проектно предложение.

През м. февруари 2011 г. са приети изменения на приетата наредба за мярка 2.2 ‘Аква-екологични мерки’, касаещи главно разширяване на обхвата на допустимите за подпомагане водни обекти (отпада изискването за малки водните обекти с площ до 20 ха) и за актуализиране на премията с годишен темп от 10%. Мярката е отворена за прием на проекти в края на същия месец³⁷.

По време на посещенията на място (два месеца след отварянето на мярката), мнението на интервюираните потенциални бенефициенти беше че, тя е специфична и трудна за кандидатстване, изискваща задължителна външна експертиза, особено за разработването на аква-екологичните планове. Освен това мнението на кандидатите беше, че Наредбата включва доста неясни и общи определения.

Прегледът на Наредбата и формулярите за кандидатстване действително разкриват известни непълноти, които следва да се отстранят, за да се осигури прозрачност на избора на проекти. Например, по мярката се подпомага опазване на водната околна среда в рамките на аквакултурното стопанство чрез дейности, които надхвърлят добрата производствена практика в аквакултурата (Сектор 01, дейност 3), но има доста общо определение на добрата производствена практика в аквакултура. Цитирано е определението от основния Регламент за ЕФР, което определя, че това е такава практика на производство на аквакултури, която се основава на критерии, гарантиращи опазването, развитието и стабилността на рибния сектор чрез поддържане на равновесието във водните екосистеми, при отговорна експлоатация на водните био-ресурси. Ясно е, че в Регламента това широко определение е дадено, за да не се ограничава избора на страните-членки и да се даде възможност за адаптация, според спецификата или законодателството на страната. Но на етапа на прилагане на мярката, без подробно определение на понятието ‘добри производствени практики’, не би могло кандидатите да подготвят качествени проекти, а УО безпристрастно да ги оцени.

³⁶ М.2.2. Наредба № 14/21.05.2010 г.; М.2.3. Наредба №11/21.05.2010 г. и М.2.4. Наредба №9/21.05.2010 г.

³⁷ М.2.2. Наредба за изменение на Наредба № 14/21.05.2010 г., в сила от 08.02.2011 г.; отворена за прием на проекти със Заповед №РД-134/24.02.2011 г.

За да се осигури прозрачност на избора, УО следва да осигури на кандидатите списък на т.н. обичайни практики, минималните изисквани по действащото законодателство, практики с референция към съответния закон или наредба, който УО да използва, за да провери допустимостта на проекта. Добре е също да се осигури по-подробен списък на допустимите дейности, които с оглед ограничения бюджет на мярката, може да се приоритизират.

V.3.5 Напредък в изпълнението и предварителни резултати на мярката за преработката и пускането на пазара на рибни продукти

Общият размер на планираните публични средства по мярка 2.6 ‘Инвестиции в преработка и маркетинг на продукти от риболов и аквакултура’ е 9.12 млн. евро. Наредбата³⁸ за условията и реда за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ по тази мярка е публикувана в края на м. март 2009 г., а мярката е отворена за кандидатстване осем месеца по-късно през м. декември същата година.

Подпомагат се инвестиции, насочени към изграждане, разширяване, оборудване и модернизация на предприятията от сектора, включително за подобряване на хигиенните условия или качеството на продуктите и намаляване на отрицателното въздействие върху околната среда. Като цяло, инвестициите трябва да насърчават устойчивата заетост в целия сектор. Помощта е насочена в две основни направления - за изграждане и модернизация на преработвателни предприятия (сектори 1 и 2), и за изграждане и модернизация на пазарни структури (сектори 3 и 4).

Минималният размер на безвъзмездната финансова помощ за един проект е 10 000 евро. Максималният размер за преработвателните предприятия е 1 млн. евро на проект. За новите пазарни структури е 3 млн. евро, а за модернизацията на съществуващи такива – 300 хил. евро. Максималният размер на един кандидат за целия програмен период е два пъти по-голям от допустимия размер за един проект.

Към края на 2010 г. има само един подписан договор на стойност 159 хиляди евро, или 1.7% от планирания бюджет. Към 01.06.2011 г. няма подадени нови проектни предложения.

Подкрепената инвестиция е за разширяване и модернизация на съществуващо рибопреработвателно предприятие във Варненска област, включващ изграждането и оборудване на складова база и закупуване на специализирана транспортна техника. По време на посещенията на място, проектът беше в процес на изпълнение и се очаква да бъде изпълнен в срок. Банковото кредитиране не е било проблем, тъй като фирмата отдавна е на пазара. Подготовката на проекта (вкл. проектирането и набавянето на необходимите документи) е продължила 10-11 месеца. По думите на бенефициента, процедурата за кандидатстване не е сложна, а за кандидатстване се изискват стандартни документи. Единственият проблем, според тях, е тромавата система на издаване на разрешителни от Министерство на околната среда и водите.

Продукцията на подкрепеното предприятие е почти изцяло за вътрешния пазар (98%), като очакваното нарастване на оборота е за близо половин млн. евро. Заетите в предприятието са преимуществено жени, а и новооткритите работни места ще са главно за жени.

³⁸ Наредба №8/30.03.2009 г. Поправка в Наредба №8/30.03.2009 г. и нова Наредба №5/04.04.2011 г. и Заповед №РД-289/26.04.2011 г. за прием на проекти.

Очевидно, интересът към мярката е изключително нисък. Това частично се обяснявана с факта, че броят на потенциалните бенефициенти е относително малък, тъй като в сектора има 45 фирми. Някои от фирмите са имали проекти по САПАРД, и са били подложени на продължителни и многократни проверки, и забавяне на разплащанията.

От интервюираните потенциални бенефициенти, принципен интерес към мярката имат 5 фирми, които вероятно ще кандидатстват, но все още нямат готови проекти. По отношение на изграждането на нови или модернизацията на съществуващи пазарни структури (центрове за първа продажба/рибни тържища и пазари на едро/борси), по данни на УО има интерес от няколко големи инвеститора за ‘инвестиции на зелено’ в сектора. За изразходването на планирания бюджет на мярката са нужни 14 проекта, при средния за САПАРД размер (1.08 млн. евро инвестиции), което на този етап не е твърде вероятно.

V.3.6 Мерки, свързани с риболов във вътрешни водоеми

Общият размер на публичните средства по мярка 2.5 ‘Риболов във вътрешни водоеми’ е 8.16 млн. евро. Наредбата³⁹ за условията и реда за предоставяне на безвъзмездната финансова помощ по тази мярка е публикувана в началото на м. септември 2010 г., а мярката е отворена за кандидатстване пет месеца по-късно през февруари 2011 г.

Целта на тази мярка е да се модернизира нивото на риболовния флот по р. Дунав и прилежащата инфраструктура. Подпомагат се инвестиционни проекти, насочени към изграждане, разширяване, оборудване и модернизация на рибарски съоръжения на брега на реката и проекти за модернизиране на риболовния флот.

Интензитетът на помощта е 60%, с изключение на инвестиции за големи риболовни кораби над 12 м (40%), и за подмяна на основния двигател на риболовния кораб (20%). Бенефициенти по мярката могат да бъдат само юридически лица.

Към 01.06.2011 г. няма подадено нито едно проектно предложение. Интересът към мярката е слаб, въпреки проведените многобройни информационни дни за представяне на мярката на потенциални бенефициенти, а бюджетът е прекалено голям, спрямо капацитета на сектора. Според интервюираните, не е отчетена спецификата на риболова по р. Дунав, защото голямото мнозинство от рибарите са физически лица и те нямат желание за регистриране на фирми и водене на счетоводство, както и капацитет, и финансови възможности да кандидатстват с проекти. В допълнение към това, процедурата и разходите за подготовка на по-малките проекти за модернизация чрез подмяна на основния двигател на риболовния кораб, са съответно непропорционално бюрократични и високи, което обезсърчава потенциалните бенефициенти, особено при интензитет на помощта от 20%.

Проблем има също и при кандидатстването за инвестициите за изграждане и модернизация на рибарски съоръжения на брега на р. Дунав. Подходящите за изграждане на брега на реката малки временни пристанища (понтони – плаващи пристанища) не са включени в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанища в Р. България. Необходима е промяна в Закона (вече са

³⁹ Наредба №23/07.09.2010 г. и Заповед № РД-146/28.02.2011 г. за прием на проекти.

започнали консултации по въпроса). В допълнение към това, собствеността на земята по р. Дунав е публично-държавна собственост, т.е. общините не могат да участват (с апортни вноски) в такива проекти. Има нагласи и очаквания това да се промени и тя да стане публично-общинска собственост, но не може да се прогнозира, кога ще стане това.

Всичко това, поставя под съмнение усвояването на средствата по тази мярка, чийто бюджет е прекалено голям, спрямо капацитета на под-сектора.

V.4 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по приоритетна ос 3

ВО № 9: Какви са предварителните резултати, постигнати от проекти по Приоритетна ос 3 във връзка с междинните цели на ОПРСР?

Изводи:

- Към 31.12.2010 г. няма постъпили предложения и сключени договори по нито една от отворените за кандидатстване четири мерки на Приоритетна ос 3. Значителното забавяне поставя под риск постигането на специфичните цели на оста и усвояването на средствата по ОПРСР.
- Въпреки наличието на интерес и осъзнаването на значимостта на дейностите, които се подкрепят, все още няма подадени предложения за проекти по мярка 3.3, поради нейното късно отваряне и пропуски в законодателната рамка. С оглед на големия бюджет на мярката, относително дългия срок за подготовка и изпълнение на строително-монтажни работи, е необходимо да се поддържа тесен контакт с потенциалните бенефициенти и да се следи напредъка им в подготовката на проекти, а също и да се улеснят процедурите за кандидатстване.
- УО е събрал значителна информация за състоянието на инфраструктура, но не е разработена цялостна концепция за развитие на рибарската инфраструктура и приоритетните области на инвестициите, които да подпомогнат потенциалните кандидати и процеса на избора на проекти по Мярка 3.3.
- УО и Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ) нямат активен подход за информиране, относно необходимостта от привеждане на кейовете за разтоварване на улови в съответствие с минималните санитарно-хигиенни изисквания и насърчаване на потенциалните бенефициенти да кандидатстват с подобни проекти. БАБХ не е разработила указания за изискванията към местата за разтоварване на улови, което създава потенциална опасност, подготвяните проекти да не отговорят на стандартите.
- Приетите правила за прилагане на Мярката 3.3 (условия за допустимост, критерии и метод за избор на проекти), не съответстват напълно на спецификата и целите на мярката и не гарантират насочване на средствата към приоритетни проекти. По отношение на другите мерки по ос 3 няма посочени критерии за оценка и подбор, които да формират минимални прагове за допустимост, с оглед качеството на проекта. Това противоречи на принципите за ефикасност и прозрачност при усвояването на публични средства.
- Мерките по приоритетна ос 3 с комплексния си характер са ключови за развитието на сектора и успешното изпълняване на Общата политика в областта на рибарството. Популяризирането на тези мерки изисква посистемен и целенасочен подход, с активното включване на браншовите организации и научните институции, като се използват примери на добри практики на други страни-членки.

V.4.1 Цели на приоритетната ос 3

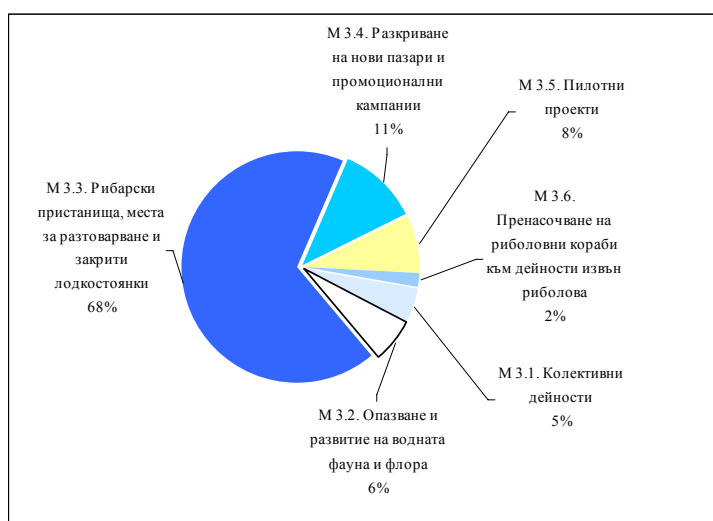
Приоритетна ос 3 ‘Мерки от общ интерес’ включва 6 мерки, които предполагат широк диапазон от разнообразни дейности в изпълнение на целите на Общата политика в областта на рибарството. Мерките имат ключов характер за устойчивата експлоатация на рибните ресурси, за опазване на околната среда и за повишаване конкурентоспособността на рибарството и аквакултурите.

Основните цели на ос 3 са както следва:

- Укрепване на пристанищната инфраструктура, с цел осигуряване на доходна и конкурентоспособна риболовна индустрия в дългосрочен план;
- Подпомагане организацията на сектора, особено пазарната организация, както и професионалните умения и иновациите в сектор рибарство;
- Осигуряване на устойчивост, по отношение на естествените ресурси;
- Разпространяване на новопридобито ноу-хау, свързано със сектор рибарство;
- Промоция на продуктите от риболов и аквакултура.

За мерките по приоритетна ос 3 е планирано публично финансиране в размер на 26.67 млн.евро, от които 20 млн.евро ЕФР, което представлява 25% от общия бюджет по ОПРСР. Около 70% от бюджета на мярката е отделен за развитие на рибарската инфраструктура (Фигура 17)

Фигура 17 Разпределение на бюджета на ос 3 по мерки



Източник: УО

Повечето от планираните мерки предвиждат подкрепа за инвестиции в технологии и съоръжения, допринасящи за намаляване на експлоатацията на природни ресурси, подпомагане на съхранението на екосистемите и други дейности, целящи намаляване на отрицателното въздействие върху околната среда, в сравнение с обичайните практики в сектора. В този смисъл редица дейности, допустими за финансиране, на практика се явяват иновативни за сектор рибарство, още повече, че чрез ОП, щадящите околната среда практики може да стигнат за първи път до широки среди от сектора.

Мерките по ос 3 са предназначени да подкрепят прилагането на оси 1 и 2 чрез модернизация и реконструкция на инфраструктурата и оборудването, свързани с

осъществяването на риболовна дейност и развитието на пазара, и осъществяването на дейности от общ интерес. При тези мерки се отпуска субсидия до 100% от стойността на инвестицията, като за проекти от индивидуален интерес, интензитетът е по-нисък.

V.4.2 Напредък с прилагането на мерките по приоритетна Ос 3

Наредбите за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мерките от ос 3 са обнародвани през средата на 2009 г., с изключение на тази за прилагането на мярка 3.6, обнародвана през м.юни 2010 г. (Таблица 22). През 2010 г. наредбите за прилагане на четири от мерките⁴⁰ са променени, с цел улесняване на условията за потенциалните бенефициенти – съкратен е срокът за разглеждане на проектното предложение от 3 на 2 месеца и е повишен процентът на авансовото плащане с 10%.

Таблица 22 Основни етапи на прилагане на мерките по ос 3

Мерки	2008												2009												2010												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
М3.1. Колективни дейности																			Н												Н						
М3.2. Мерки, предназначени за опазване на водната фауна и флора																															Н						
М3.3. Инвестиции за реконструкция и модернизация на рибарски пристанища, места за разтоварване и закрити лодкостоянки														Н																					Н		
М3.4. Разкриване на нови пазари и промоционални кампании																			Н																		
М3.5. Пилотни проекти																																					
М3.6. Пренасочване на риболовни кораби към дейности извън риболова																																				Н	

Легенда:  Обнародване/изменение на Наредба;  Начало на прилагане

Заповедите за отваряне на кандидатстване по мерките се издават между 2 до 12 месеца по-късно. Към края на 2010 г. са отворени 4 мерки.

Мярка 3.1 Колективни дейности (юни 2010 г.);

Мярка 3.3 Инвестиции за реконструкция и модернизация на рибарски пристанища, места за разтоварване и закрити лодкостоянки (декември 2010 г.);

Мярка 3.4 Разкриване на нови пазари и промоционални кампании (юни 2010 г.)

Мярка 3.5 Пилотни проекти (юли 2010 г.).

Към 1 юни 2011 г. са отворени и останалите 2 мерки:

Мярка 3.2. Мерки, предназначени за опазване и развитие на водната фауна и флора (май 2011 г.);

Мярка 3.6. Пренасочване на риболовни кораби към дейности извън риболова (май 2011 г.).

Към края на 2010 г. по ос 3 няма регистрирани и, съответно, одобрени проекти. Към 1 юни 2011 г. има един подаден проект по мярка 3.5, който е в процес на оценка.

40 Мерки 3.1, 3.2, 3.4 и 3.5.

V.4.3 Проблеми при прилагането на мерките за развитие на инфраструктурата на рибарските пристанища и места за разтоварване (мярка 3.3)

За мярка 3.3 ‘Инвестиции за реконструкция и модернизация на рибарски пристанища, места за разтоварване и закрити лодкостоянки’ е предвиден най-голям бюджет, в размер на 18.14 млн. евро или около 70% от бюджета на цялата ос, с оглед на значителните потребности за развитие на рибарската инфраструктура.

Допустими бенефициенти са държавни и общински администрации, търговски дружества и признати браншови организации, и организации на производителите.

Индикаторите за мониторинг по мярката са дадени по-долу в Таблица 23.

Таблица 23 Индикатори по Мярка 3.3

Индикатори за резултати	Междинни цели 2010	Цели за 2013
Брой модернизирани пристанища	2	4
Брой конструирани места за разтоварване	2	До 10
Брой модернизирани покрити лодкостоянки	2	От 6 до 8

Мярката адресира спешна потребност от подобряване на инфраструктурата и хигиенно-санитарните условия за разтоварване на риба, които като цяло не отговарят на изискванията на законодателството за безопасност на храните. Тя има значителен потенциал да допринесе за модернизацията на Черноморския риболовен флот, а също и да постигне голям социален ефект, като подобри пазарните позиции на дребния сектор, да допринесе за опазването на околната среда и да подпомогне контрола на уловите.

Потенциални бенефициенти или ползватели на обектите, предмет на мярка 3.3. оценяват ключовото ѝ значение за развитието на сектора. Срещите, проведени по време на междинната оценка, показват, че към мярката има интерес от страна на общини и търговски дружества. Поне две общини (Бяла и Несебър) са в напреднала фаза на подготовка на проекти за рибарските си пристанища. За общините Царево, Поморие и Созопол също има данни, че подготвят инвестиционни намерения. Подготвят се проекти и от търговското дружество ‘Рибни ресурси’ ЕООД, създадено от МЗХ за експлоатацията на част от рибарските пристанища през 2009 г. В най-напреднала фаза е проектът за пристанището в Созопол, където ‘Рибни ресурси’ е в процес на изготвяне на подробен устройствен план (ПУП).

Въпреки усилията, полагани от УО, прилагането на мярката се натъква на редица проблеми, които не са намерили решение към момента на извършване на оценката.

Един от основните проблеми е липсата на *ясна стратегия за развитието на рибарската инфраструктура*. В България тя е доста неразвита, а освен това има нормативната неуреденост на стоковите борси и тържищата за продажба на риба и други водни организми, кейовите места и местата за разтоварване на улова.

Риболовните кораби в страната са регистрирани в 12 места за домуване. По данни на ИАРА има 63 места, на които се разтоварва риба, но 90% от улова се разтоварва на 13 места (Таблица 24).

Таблица 24 Разпределение на улова по места за разтоварване

Места за разтоварване по обем на разтоварената риба	Брой места за разтоварване	Улови средно 2008-2010	
		тона	%
Над 100 т	13	7 439	90%
в това число:			
Созопол		3354	41%
Несебър		1142	14%
Поморие		442	5%
Варна		433	5%
Бургас		408	5%
От 50 до 99 т	7	470	6%
От 10 до 49 т	10	159	2%
Под 10 т	33	81	2%
Общо	63	8149	100%

Източник: ИАРА.

Към 1 юни 2011 г., според регистъра на ИА Морска администрация, съществуват 6 регистрирани рибарски пристанища: две в района на ИА Морска администрация Варна, и четири в района на ИА Морска администрация Бургас. По неофициални данни, в скоро време ще получат удостоверения за експлоатационна годност и други пристанища.

До средата на 2010 г., по данни от доклад на европейската Служба за храните и ветеринарните въпроси, кейовите места за разтоварване на риба България не са регистрирани в съответствие с изискванията на Регламент 882/2004, и Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ) не е извършавала контрол на спазването на санитарно-хигиенните изисквания, посочени в Регламент 852/2004 и Регламент 853/2004⁴¹. В страната не е провеждана кампания за повишаване на информираността за изискванията към местата за разтоварване и няма публикувани указания или ръководства за минималните изисквания, каквато е практиката в други страни. По данни от същия доклад, местата за разтоварване на уловите не отговарят на стандартите (липсват огради, не съществуват средства, предпазващи рибните продукти от заразяване при товаро-разтоварните операции, повърхностите не може да се чистят и дезинфектират лесно, няма достъп до водоснабдяване, а ремонтите на корабите се извършват на същото място, където се разтоварват рибните продукти). В същото време няма яснота дали за привеждане към стандартите ще се провежда политика за намаляване на местата за разтоварване на уловите или ще се инвестира във всички от сега съществуващите места.

Липсата на визия за развитието на инфраструктурата е проблем за прилагането на мярката, който е идентифициран в Предварителната оценката на ОПРСР, която предупреждава, че описанието на мярката е твърде схематично и не почива на изходни данни за съществуващото положение (като състояние на наличната инфраструктура, природни дадености, потребности на рибарите и т.н.), като указва на връзката между икономическата жизнеспособност (“minimum vitalis”) на риболовния флот и наличните пристанищни съоръжения. За да бъде жизнеспособен

⁴¹ DG(SANCO) 2010-8498 - MR FINAL Final Report of a Specific Audit Carried out in Bulgaria from 01 to 11 June 2010 in Order to Evaluate the Control Systems in Place Governing the Production and Placing on the Market of Fishery Products in the Context of a General Audit.

риболовния флот е необходимо едно минимално ниво на налични съоръжения, услуги и спомагателни дейности, които се предоставят чрез пристанищната инфраструктура и в този смисъл е важно да се знае, какъв по големина флот следва да бъде определен към съответното пристанище.

Следва да се посочи, че някои от предварителните варианти на Оперативната програма (април 2007) има опит за анализ и приоритизация на обектите на мярка 3.3. Подходът на поименно посочване на обекти по мярка 3.3. е изоставен в окончателния вариант на ОПРСР⁴². В предварителните варианти е посочено, че има използвани обекти, които нямат статут на рибарски пристанища, и е отбелязано различието на собствеността и разпореждането с нея (има такива със смесена собственост или други, които са в процедура на концесия).

През първите години на прилагане на ОПРСР са предприети стъпки за изясняване на фактическото положение на рибарските пристанища и попълване на законодателните празноти. От 2008 г. се коментират промени и се предприемат законодателни мерки, с цел улесняване регистрацията, рехабилитацията или разширяването и строежа на рибарски пристанища, т.е. за адаптиране на законодателството към потребностите на мярка 3.3.

На този етап, основното внимание е било насочено към проблема, свързан с режима на акваторията, която е публична държавна собственост, и съответно строителството там е позволено само от публични субекти. Проблемът е идентифициран в доклад на Сметната палата, който отбелязва, че собствеността на местата, предвидени за рибарски пристанища и на тези, за разтоварване не е на МЗХ и поради несъщественния напредък в прехвърлянето ѝ прави извода, че *неуредждането на проблемите, свързани със собствеността на местата за рибарски пристанища и за разтоварване на улова, може до доведе до невъзможност да бъдат усвоени средствата по мярка 3.3*⁴³.

През 2009 г., работна група от експерти на ИАРА и ИА Морска администрация, след оглед на всички съоръжения по морето, е дала експертно заключение, относно възможностите за регистрация на обектите, предвид нуждите на мярката и са прехвърлени имоти (пристанищна инфраструктура) към МЗХ, които от публична държавна собственост се променят в частна държавна собственост. В резултат на това през м. юли 2009 г. се създава ‘Рибни ресурси’ ЕООД, в чийто капитал МЗХ е едноличен собственик. Към началото на юни 2011 г., в капитала на дружеството са апортирани риболовното пристанище Созопол, както и пристанищна инфраструктура в Балчик и Аспарухово (Варна), за които предстои регистрация като рибарски пристанища в ИА Морска администрация.

Статутът на кейовите места за разтоварване на уловите и покритите лодкостоянки е уреден законодателно едва през 2008 г., с добавянето на чл.111а към Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, където те са под родовото понятие *специализирани обекти за*

⁴² Въпреки това чл. 2 на Наредба 29/19.11.2010 г за прилагане на мярката се позовава на обекти, „посочени приоритетно в ОПРСР”.

⁴³ Доклад за резултатите от извършен одит на управлението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”, който обхваща периода от 01.07.2008 г. до 31.12.2009 г., Сметна палата, стр.12; Доклад за резултатите от извършен одит на системите за прилагане на Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарство и аквакултури за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2008 г., Сметна палата, стр.18.

обслужване на риболовните дейности. Предвидено е, че за тези обекти ще се издава удостоверение за експлоатационна годност съгласно изискванията, определени в съответната наредба, одобрявана от Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

Към момента на разработване на този Доклад, кейовите места за разтоварване и покритите лодкостоянки все още не са предмет на регулиране на Наредба № 9 от 29.07.2005 г. за изискванията за експлоатационна годност на пристанищата, която определя условията за издаване на удостоверения за експлоатационна годност на пристанищата и терминалите. Същевременно, за кандидатстване по ОПРСР се изисква за кейовите места за разтоварване на уловите и покритите лодкостоянки да бъде представен документ за регистрация в ИА Морска администрация, какъвто към момента тя не може да издаде. Освен това, доколкото целта на мярката е да модернизира местата за разтоварване на улова, по-логично е удостоверението за експлоатационна годност да се изисква след приключване на проекта и преди разплащане⁴⁴. За целите на кандидатстването може да се изисква това да са места, на които ИАРА е допускала разтоварване на улови, например през последните 4 години. Това може да се провери от регистрите на ИАРА и да се публикува списък⁴⁵.

Различни други фактори от природен или административно-правен характер може да забавят/възпрепятстват подготовката на инвестиционните проекти за рибарските пристанища, например необходимост от масивно строителство в акваторията, неуредена съсобственост с държавата, промяна на предназначението на зелени площи, съгласуване с МОСВ и Министерство на културата, и т.н.

При подготовката за прилагане на мярката УО е събрал значителна информация за състоянието на инфраструктура, но не е разработена цялостна концепция за развитие на рибарската инфраструктура и приоритетните области на инвестиции, които да подпомогнат потенциалните кандидати и процеса на избора на проекти по мярката. Анализът на одобрените правила за прилагане на мярката, публикувани в Наредбата, показва следните проблеми:

- По мярката се предвижда изборът на проекти да става по метода „пръв подал пръв получил”, който не гарантира насочване на ограничените ресурси към проекти с най-голям приоритет за сектора;
- Мярката е отворена за всички съществуващи пристанища и кейове за разтоварване и няма изискване за минимален капацитет;
- Одобрените от КН критерии за оценка и приоритизация, не включват изисквания за минимално-допустимо качество на проекта (минимален брой точки, под които проектът да не се финансира);
- Оценката се прави само по критерии за икономическа жизнеспособност, като единственият индикатор е нетната настояща стойност на

⁴⁴ Според УО това създава риск за отпуснатите авансово и междинни плащания (които се извършват преди приключване на проекта) да бъдат установени като изискуема помощ, в случай, е не бъде издадена такава регистрация.

⁴⁵ Член 39 на Регламент 1198/2006 не изисква специална регистрация на местата за разтоварване: „ЕФР може също да подкрепя инвестиции за реструктуриране на кейовете за разтоварване и за подобряване на условията за рибата, разтоварвана от крайбрежните рибари в съществуващи кейове за разтоварване, указани (designated) от компетентните национални органи”.

инвестицията⁴⁶. От кандидата се изисква да представи информация за ползите от проекта за сектор рибарство, за околната среда и социалните ползи, но тази информация не влияе по никакъв начин на решението за одобряване или отхвърляне на проекта⁴⁷;

- В критериите за избор се дава приоритет на големината на пристанището/мястото за разтоварване, а не пряко на обема на разтоварените улови и операциите, извършвани на мястото на разтоварване. Така например, оценката на кейовите места за разтоварване се прави по два основни критерия – дължина на кейовата стена, с тежест 50% (максимум точки за дължина от 50 до 100 м) и размер на модернизираното помещение, с тежест 50% (максимум точки при помещения над 50 кв.м). Заслужава да се отбележи, че в повечето места за разтоварване, които оценителите посетиха, въобще няма помещения, които да се реконструират, а има потребност от строителство на нови помещения⁴⁸. Освен това, дължината на кейовата стена въобще не е релевантен показател за оценка на място на разтоварване на уловите;
- Макар че фирма „Рибни ресурси” ЕООД е създадена, за да се позволи модернизацията на по-големите държавни рибни пристанища в страната, при разработване на детайлните правила на мярката тя не е посочена като пряк бенефициент. Съответно, според Наредба № 29 от 19.11.2010 тя трябва да кандидатства по същия ред като останалите потенциални бенефициенти и е подложена на същите ограничения за 4 млн. евро максимален размер публично финансиране за целия програмен период. Следва да се посочи, че оценителите не могат да преценят доколко тази сума е достатъчна, тъй като не получиха информация за подготвяните от проекти от „Рибни ресурси”.

Накрая, следва да се отбележи, че 5-годишният срок на забрана на смяната на предназначението на инфраструктурата е прекалено кратък, предвид целите на мярката, размера и срока на годност на инвестициите.

V.4.4 Проблеми при други мерки от Приоритетна ос 3

Към момента на оценката, основен проблем за мерките по ос 3 (освен Мярка 3.3), е липсата на интерес за кандидатстване. Както беше посочено по-горе, към 1 юни 2011 г. има само един регистриран проект и нито един одобрен, въпреки че 3 от мерките са отворени за кандидатстване от близо една година.

Включените в ОПРСР индикатори и количествени цели, свързани с тази група мерки са дадени в Таблица 25.

⁴⁶ Даден е начинът на изчисляване на нетна настояща стойност, но никъде не е дефинирано как тя се използва при взимането на решение за финансиране.

⁴⁷ В инвестиционното намерение се изисква да се представи прогноза за приходите и разходите по видове дейности, но е пропуснато да се изиска представяне на допусканията на основата, на които е направена прогнозата. Изискването кандидатът да попълни данните за всяка една отделна година за 25 годишен период, а дори по-дълъг при концесии, е неуместно.

⁴⁸ Регламентът за ЕФР изисква да се реконструират и модернизират съществуващи места за разтоварване на уловите, но това не забранява строителство на нови помещения.

Таблица 25 Индикатори по ос 3 (без Мярка 3.3)

Индикатори за резултати	Базисно състояние 2007	Междинни цели 2010	Цели за 2013
Брой създадени организации на производителите	0	2	2
Повишаване на средното годишно потребление на риба (на човек от населението)	3.5 кг	5.5 - 6 кг	7.5 – 8 кг
Увеличение на добавената стойност на преработената и продадена риба	13.8 млн.евро	+ 10 %	+ 20 %
Брой преоборудвани риболовни кораби за обучение в областта на рибарството	0	2	4

Към 1.06.2011 г. няма изпълнение по нито един от заложените индикатори. Поради отсъствието на предварителна оценка на потребностите е трудно да се коментира доколко планираните индикатори са реалистични, но може да се каже, че *повишаването на средно-годишното потребление на риба* е нереалистично да бъде постигнато с информационни кампании. *Преоборудването на риболовни кораби за обучение в областта на рибарството* е също прекалено амбициозна цел, предвид ограничените средства, с които разполагат образователните институции, както и пред вид факта, че на практика само Професионалната гимназия по морско корабоплаване и риболов ‘Свети Никола’ в Бургас има специалност риболов.

По отношение на приоритетна ос 3, ОПРСР възприема подход на включване на всички възможни дейности за финансиране от ЕФР. Това изглежда логично, тъй като не е направено предварително проучване на потребностите на потенциалните бенефициенти и се предполага, че по този начин ще им се даде възможност да се възползват в пълна степен от възможностите за финансиране от ЕФР. Две години след старта на ОПРСР, по отношение на тази мярка може да се направи изводът, че такъв подход би бил обоснован, ако бе последван от адекватна и мащабна промоционална кампания за всички мерки, независимо дали са отворени за кандидатстване.

На практика, обаче, се оказва, че мерките по приоритетна ос 3 се познават най-вече от бенефициенти, които са организирани в рибарски сдружения/браншови организация (които имат интерес за участие в ОПРСР), докато там, където такива структури липсват (например по р. Дунав), подготовката на проекти закъснява.

Недостатъчно развитият сектор и неговото представителство се счита за пречка за пълноценното реализиране на възможностите, предоставяни по ос 3. Според одитния доклад на Сметната палата⁴⁹, *‘липсата на признати рибарски организации по законовия ред създава риск от неусвояване на средствата по мерките, за които тези организации са посочени като едни от основните бенефициенти’*.

Прави впечатление, че за проектите по ос 3 (особено за мярка 3.4, които имат характер на типични проекти.), на практика има само критерии за допустимост и

⁴⁹ Сметна палата, Доклад за резултатите от извършен одит на системите за прилагане на Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарство и аквакултури за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2008 г.

критерии за приоритизация и оценка, приложими в условията на ограничен бюджет. Няма посочени критерии за оценка и подбор, които да формират минимални прагове за допустимост, с оглед качеството на проекта.

Предполага се, че при оценката на такива проекти ще се изхожда от общите принципи за избор на проектите, залегнали в критериите, утвърдени от КН, а именно: за проектите от колективен характер да се вземат предвид ползите и икономии от мащаба, реализирани чрез подаването на колективно заявление за кандидатстване, сравнено с индивидуалните заявления за кандидатстване, както и предвид реда на подаване на ЗК, при избора на проекти с еднакви приоритети и точки за оценка. Това обаче не е достатъчно за осигуряване на минимално допустимото качество на проектите, и прозрачност на избора.

Съгласно ОПРСР, мерките по ос 3 се очаква да допринесат за постигане и на трите основни цели на ОПРСР: Конкурентоспособност и устойчивост на сектор рибарство, Развитие на пазара на продуктите от риболов и аквакултура и Устойчиво развитие на рибарските области и подобряване на качеството на живот. Особено ключови в това отношение са мерки 3.1, 3.4 и 3.5.

Мярка 3.1 ‘Колективни дейности’

Мярка 3.1 е отворена през м. юни 2010 г. Подпомагат се проекти, които допринасят за постигане на една или повече от целите на мярката (които са аналогично на тези, посочени от чл.37 на Регламент 1198/2006). Широкият спектър на допустими дейности включва такива, които допринасят за устойчивото управление на ресурсите; водят до подобряване на работните условия и безопасността; подобряват качеството и безопасността на храните; подобряват обектите за производство на аквакултура; усъвършенстват професионалните умения, насърчават партньорството между учените и заетите в сектор рибарство, и т.н.

Според Предварителната оценка на ОПРСР, мярката се нуждае от изясняване преди стартирането ѝ, тъй като описанието ѝ се фокусира само върху създаването на две организации на производители. Наредбата за прилагането на мярката сочи секторите, по които се предвижда финансиране за колективните дейности, което дава известна яснота за вида и обхвата на проектите, които ще се подкрепят. В частност, подкрепят се и колективни дейности, съответстващи на дейностите, финансирани по приоритетна ос 1 и 2, което е шанс за рибарите, действащи по р. Дунав (ос 1 териториално е отворена само за района на Черно море).

Към момента, поради отсъствието на признати организации на производители, мярката може да бъде ползвана в по-ограничен обем (от седемте сектора сектора 01, 02 и 03 са за такива организации, а все още няма заявен интерес по сектор 1, който подкрепя създаването на организации на производители). По мнение на браншови сдружения, пречка за изпълнението на мярката е липсата на признати организации на производителите, защото няма проучване на пазара, няма пристанища и борси, слаб е контролът на регистрираните купувачи на риба⁵⁰.

Спрямо сектор 04: *Провеждане на обучения, свързани с рибарството или развитие на нови методи и средства за обучение в областта на рибарството* не е много реалистично да се очакват в скоро време проекти, тъй като обучението и

⁵⁰ Презентация на БГФИШ пред Конференция относно изпълнение на ОПРСР, 31.05.2011 г., София.

квалификацията не са осъзнат приоритет за сектора, още повече, че изискването е обучаващите институции да са учебни заведения или лицензирани по Закона за професионалното образование и обучение, а те не са много. Още по-малко може да се очакват проекти по линия на сектор 06, където се насърчават равните възможности между мъжете и жените и между останалите заинтересовани страни в сектор рибарство (в сектора няма джандър чувствителност).

Засега, най-голям интерес е демонстриран по отношение на сектор 05: *Създаване на партньорства между учени и заетите в сектор рибарство*. Що се отнася до сектор 7 – колективни дейности, съответстващи на ос 1 и ос 2, проучването сред рибарите по Черно море показва, че те не смятат да участват чрез рибарските сдружения/кооперации.

Мярка 3.2 ‘Мерки, предназначени за опазване и развитие на водната фауна и флора’

Това е новооткрита мярка, финансираща дейности по ‘изграждане и/или монтаж на стационарни или преносими съоръжения, предназначени за опазването и развитието на водната фауна и флора’. Проектите трябва да са от общ интерес за лицата и организациите в сектор рибарство (чл.13, ал.1 от прилагашата наредба), при все че според критериите за определяне на размера на помощта се предвижда финансиране на проекти от индивидуален интерес.

Допустими кандидати по тази мярка са публичноправни или полу-публичноправни организации, както и търговски организации, с предмет на дейност в сектор рибарство. Дефиницията за полу-публичноправна организация е твърде обща и подлежи на тълкуване.

Съгласно текста в ОПРСР, касаещ тази мярка, изграждането на изкуствени рифове трябва да е в съответствие с приложимата нормативната база на Общността и протокола за опазване на Черноморската околна среда срещу замърсяване. По финансираните проекти следва да бъде осигурен научен мониторинг, извършван от изследователски институти. Прилагашата наредба съдържа и други изисквания към проектите, като:

- Изкуствените рифове се използват единствено, при положение че риболовната смъртност в даден район се регулира чрез прекратяване на риболова или посредством технически мерки;
- Предварително съгласуване с МОСВ за проектите за изкуствените рифове по реда на Закона за опазване на околната среда и, когато това е необходимо, по Закона за биологичното разнообразие.

Мярка 3.4 ‘Развитие на нови пазари и промоционални кампании’

В рамките на тази мярка се подпомагат проекти, свързани с промоция на продукти от риболов и аквакултура; повишаване на потреблението на вътрешния пазар на такива продукти; развиване на нови пазари и нови пазарни ниши за тези продукти и прилагане на политика за повишаване на тяхното качество и стойност. В ОПРСР за тази мярка се акцентира върху проследяемостта на рибните продукти, която следва да бъде гарантирана, както и върху стандартизацията на качеството.

Очакванията към тази мярка за инициране на проекти са големи, особено към сектор 01 ‘Промоционални кампании’. Мярката е широко отворена за кандидатстване за всички заинтересувани субекти от сектор рибарство,

включително и за държавни и общински администрации. Справката от поставяните досега въпроси на потенциални бенефициенти и техните отговори показва, че особено засилен е бил интересът към мярка 3.4. (основно във връзка с участие в изложения), като въпросите са показателни, че интересуващите се не са били наясно с точното съдържание и параметри на допустимите дейности.

И при тази мярка, според наредбата за приложението ѝ, се предвижда възможността за кандидатстване с проект, който е от индивидуален интерес. От наредбата не е ясно какво означава проект, който е от индивидуален интерес, след като мерките по ос 3 са ‘мерки в общ интерес’. Няма дефиниция в допълнителните разпоредби на наредбата за прилагане на мярката (Наредба № 13 от 8 май 2009 г.).

Според наредбата, всяка печалба, получена по време на изпълнение на финансиран проект, се приспада от нивото на отпуснатата безвъзмездна финансова помощ по проекта, но не е ясно дефиниран терминът ‘печалба от проект’, като превишаване на приходите над разходите по проекта.

Мярка 3.5 ‘Пилотни проекти’

Тази мярка има за цел придобиване и разпространяване на технически иновации, включително експериментална употреба на по-селективни риболовни техники, насочени към придобиване и разпространяване на нови технически умения, осъществявани от стопански субект, в партньорство с научна или техническа организация.

Дейностите за постигане целите на мярка 3.5. се финансират под формата на пилотни проекти и представляват изпитване на техническата и/или икономическата приложимост на дадена иновативна технология; тестване на планове за управление и планове за разпределение на риболовното усилие; разработване и изпитване на методи за подобряване на селективността на риболовните уреди и други методи, щадящи морските ресурси; както и изпитване на алтернативни видове техники за управлението на риболова. Съгласно легалното определение ‘пилотен проект’ е проект, който е изцяло иновативен, с ограничени разходи и продължителност, предвид неговата експериментална същност (§1, т.8 на Наредба № 17 от 21 май 2009 г.).

Допустими бенефициенти са широк кръг лица - стопански субекти, научни/технически организации и НПО. Това е една много важна мярка, която може да стимулира научно-техническия потенциал в сектора, както и партньорството между науката, администрацията и бизнеса.

И при тази мярка прилагащата наредба разграничава проекти от колективен и индивидуален интерес. Изрично изискване за допустимост на проектите е те да съдържат нововъведения в областта на рибарството и да не са с пряка търговска насоченост. Освен това, пилотните проекти винаги трябва да включват подходящо научно продължение, с цел получаване на значими резултати (чл.14 от Наредба 17/2009 г.). Резултатите от пилотните проекти се публикуват в технически доклади, достъпни за широката общественост, които се изготвят от бенефициента, и се предоставят на ИАРА за по-нататъшно разпространение.

Мярка 3.6 ‘Пренасочване на риболовни кораби към дейности извън риболова’

Цел на мярката е приспособяването (модификацията) на риболовни кораби, заличени от Регистъра на риболовните кораби на Общността (част от който е и Регистърът на риболовните кораби на ИАРА) към други дейности, свързани със сектор рибарство извън риболова, свързани с научноизследователски цели или обучение.

Това е новостартирала мярка, за която не бе идентифициран интерес при провеждане на проучването сред потенциалните бенефициенти. За съфинансиране могат да кандидатстват публичноправни или полу-публични учебни или научни организации, чиято дейност е пряко свързана със сектор рибарство. На практика не са много потенциалните бенефициенти по тази мярка (основните са двата института във Варна⁵¹ и Професионалната гимназия по морско корабоплаване и риболов в Бургас). В периода на оценката не бе идентифициран интерес за подготовка на проекти, най-вече поради скъпата поддръжка на старите кораби.

Безвъзмездна финансова помощ може да бъде отпускана за риболовен кораб, за който собственикът е получил премия по мярка 1.1 ‘Публична помощ за постоянно прекратяване на риболовни дейности’. В този случай, премията по мярка 1.1 трябва да е била изплатена предварително на собственика на риболовния кораб. В останалите случаи кандидатите по мярка 3.6 трябва да са закупили или да са получили като дарение риболовния кораб.

Основни причини за слабия интерес към мерките на ос 3, с изключение на мярка 3.3

В заключение, липсата на заявен интерес и напредък по мерките на ос 3, с изключение на мярка 3.3., може да се обясни със следните фактори:

- Обща слаба развитост на сектор рибарство: екологични и др. приоритети на мярката не са осъзнати като първостепенни потребности за рибарите, няма организации на производители; отсъстват традиции в изграждане на партньорства между бизнеса, администрацията и научните/образователните институции; основните потенциални бенефициенти, които може да са инициатори на колективни проекти (сдружения и начини институти) са икономически и институционално слаби.
- Недобро познаване на мерките: потенциалните бенефициенти не винаги разбират за какво точно и при какви условия може да се кандидатства, сменяни са условия по наредбите за прилагане, а късното стартиране на някои от мерките също е възпрепятствало информираността за тях.
- Проектите нямат комерсиален характер и в повечето случаи е необходимо бенефициентите да имат визия за развитието на сектора и за мобилизиране на партньорства, за което няма изградени традиции и култура в България. В проведените интервюта с представители на УО бе подчертано, че кандидатите се смущават от евентуалното връщане на средства, ако те имат характер на печалба.

51 Институт по океанология, БАН и Институт по рибни ресурси, Селскостопанска академия

- За реализацията на някои от проектите се изисква последващ мониторинг или научно продължение и като цяло, за осъществяването на подобни дейности е необходима институционална устойчивост и финансова стабилност, каквато основните потенциални кандидати – научни/образователни институции и браншови организации, не притежават. Изискването за иновативност също препятства разработването на проекти. Някои от дейностите (например, по мерки 3.1 и 3.4) зависят от пазарни проучвания и анализи, които още не са осъществени то ИАРА.
- По отношение на неинвестиционните мерки, проблем е, че няма посочени критерии за оценка и подбор, които да формират минимални прагове за допустимост, с оглед качеството на проекта. Това противоречи на принципите за ефикасност и прозрачност при усвояването на публични средства.
- Най-голям интерес е заявен към мерки 3.1, 3.4 и 3.5 (с изключение на мярка 3.3) от страна на основните потенциални бенефициенти (научни/образователни институти и браншовите организации). Подготвят се и партньорски проекти между научни институции и бизнеса. Трудно е да се прогнозира какъв ще бъде интересът към току-що стартиралите мерки 3.2 и 3.6. Следва да се има предвид, че механизмът им на усвояване е по-сложен: Изкуствените рифове (мярка 3.2) се използват единствено, при положение че риболовната смъртност в даден район се регулира чрез прекратяване на риболова или посредством технически мерки и се поставят след предварително съгласуване с МОСВ. Има обвързаност между мерките 3.2 и 3.6, и дейностите по мярка 1.1 (сектори 02 ‘Пренасочване на риболовния кораб за извършване на дейности, различни от риболов’ и 03 ‘Пренасочване на риболовния кораб за създаване на изкуствени рифове’)⁵², което може да се окаже добра синергия за реализацията на проекти по тези мерки. Възможно е, обаче тази взаимна свързаност на мерките 3.1, 3.2. и 3.6 с дейности по мерки от оси 1 и 2 да се възприеме от потенциалните бенефициенти като затрудняваща.
- Реално не са много потенциалните кандидати за тези мерки, което, в съчетание със забраната да се подава нов проект, преди да е извършено окончателното плащане по предходен проект, ограничава възможностите на един и същи потенциален бенефициент да участва с повече проекти по една мярка (единственото изключение е по отношение на мярка 3.3).

⁵² За да бъде изплатена премия на собственик на риболовен кораб, кандидатстващ за финасиране по мярка 1.1 (сектор 02 и/или сектор 03), собствеността на кораба трябва да бъде прехвърлена на лице, което е одобрено за финансиране от УО за проект по мярка 3.2 и/или 3.6 на ОПРСР.

V.5 Напредък в изпълнението и предварителни резултати по приоритетна ос 4

ВО №10: Какъв е напредъкът в прилагането на Приоритетна ос 4 (функциониращи групи; формирани групи, но не прилагащи местна стратегия; групи които не са формирани)? По какъв начин националните институции, по специално Управляващият орган, са се адаптирали към териториалния характер на Приоритетна ос 4? До каква степен инструментите/мерките на ЕФР допринасят за един ефикасен процес на изпълнение? До каква степен подкрепата от ФАР-НЕТ насърчава изпълнението на Приоритетна ос 4?

- Към края на 2010 г. са създадени 5 МИРГ, които са разработили и представители за одобрение стратегии за местно развитие. В началото на 2011 г. три стратегии са одобрени от УО и е започнал процесът на тяхното прилагане.
- Европейската комисия е допринесла за развитие на ефективни процедури за управление на ос 4 в България чрез своевременно осигуряване на писмени ръководства, обучения и възможност за обмяна на опит с други УО. УО, с подкрепата на Европейска мрежа на Местните инициативни рибарски групи ФАР-НЕТ ефективно са подпомогнали създаването на МИРГ чрез мотивация, осигуряване на информация, обучение, съвети. Досега УО успешно е изпълнявал функциите на Национална рибарска мрежа, като е осигурявал информация, съвети и възможности за работа в мрежа на МИРГ. УО е изградил отношения на партньорство с МИРГ и активно е подпомагал формирането на групите.
- Като цяло, системата за избор на проекти по стратегиите на МИРГ отчита спецификата на териториалния подход, дава достатъчно свобода на решения на МИРГ, и адресира рисковете от неволни пропуски, като предвижда проверка на допустимостта на разходите от УО преди сключване на договор с кандидатите. На МИРГ е делегирано правото за управление на бюджета за текущи разходи, като УО си е запазил правото на предварителен контрол за допустимостта на разходите, което е изключително подходящ механизъм за едновременно осигуряване на достатъчно финансиране за нормалната дейност на групите и намаляване на риска за извършване на нередности.
- Системата за разплащане на проектите е определена от централизирания начин на прилагане на Програмата и е подходяща, ако се спазват сроковете, определени в наредбите. Всяко закъснение в разплащанията може да наруши доверието в групата и да попречи на ефективното изпълнение на стратегиите. УО и МЗ трябва да планират и да наблюдават за спазването на сроковете за разплащане на проектите.
- В МИРГ е създаден достатъчно първоначален капацитет за започване на прилагането на стратегиите, но е необходима целенасочена работа за разширяване на включването на местните общности в процеса на прилагане на стратегиите. Разработените стратегии са с различно качество, но като цяло имат потенциал да направят принос за развитието на териториите, ако се управляват подходящо.

- Експертите на УО са натрупали съществен опит и разбиране за философията на териториалния подход. С изключение на семинарите, организирани от Комисията и ФАР-НЕТ, те не са обучавани и нямат опит в наблюдението на местни стратегии за развитие. Необходими са спешни мерки за изграждане на капацитет на УО за мониторинг на стратегиите - отделяне на достатъчно човешки ресурси, разработване на план за мониторинг и обучение на експертите на УО.

V.5.1 Цели на Приоритетната ос 4

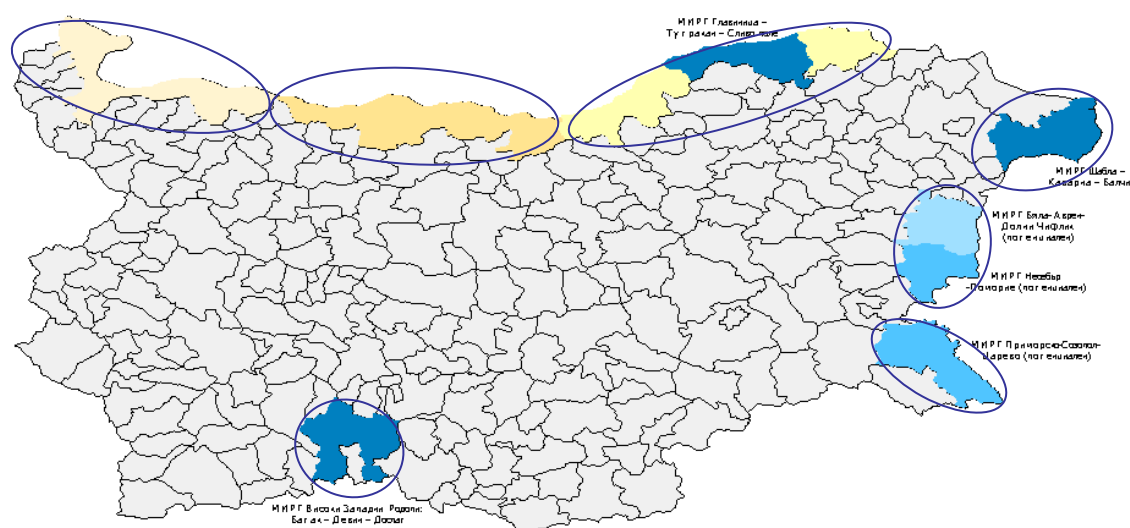
Основната цел на Приоритетна ос 4 е устойчивото развитие на рибарските области и подобряване качеството на живот в съществуващите рибарски общности. Бюджетът на Приоритетната ос е 16 млн.евро, от които 12 млн. евро от ЕФР.

В ОПРСР са определени седем рибарски области с обща територия около 14.7 хил. кв. км и население 485 хил. души. Определените области включват всички територии по черноморското крайбрежие (освен Варна и Бургас) и поречието на река Дунав (освен Русе и Видин), и една група във вътрешността на страната. В ОПРСР, рибарските области са определени с очертаване на територии на картата, без да е включено детайлно описание на територията и населението им (виж Фигура 18). Разпределението на седемте рибарски области е както следва:

- три рибарски области са по черноморското крайбрежие;
- три рибарски области са по поречието на река Дунав;
- една вътрешно-териториална област, разположена във високопланински район на Родопите, богат с водни ресурси и с традиции в производството на аквакултури.

ОПРСР е предвиждала да се подпомогне създаването и изпълнението на стратегиите на четири МИРГ, а през 2010 г., след промяна на ОПРСР броят им е увеличен на шест.

Фигура 18 Рибарски области, избрани и потенциални МИРГ



V.5.2 Напредък в прилагането на Приоритетна ос 4

Подготовката за прилагане на Приоритетна ос 4 започва с известно закъснение и първата Наредба за прилагане мярка 4.1 А „Финансова подкрепа за прилагане на местните стратегии за развитие и покриване на оперативните разходи на Рибарските групи” е публикувана едва през м. април 2009 г. (виж Таблица 26). Фактическите дейности по прилагане на мярката започват в средата на 2009 г., с анализ на рибарските области и идентифициране на териториите на потенциалните МИРГ.

Таблица 26 Основни етапи на прилагане на ос 4

Етапи и дейности	2008												2009												2010													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
Анализ на потенциала и идентифициране на 5 потенциални МИРГ																																						
Информирание, набиране и оценка на предложения за изграждане на МИРГ																																						
Изграждане на капацитет и разработване на стратегии – на 5 потенциални МИРГ																																						
Покана за прием на Заявления за признаване на местни стратегии за развитие																																						

В края на 2009 г. и началото на 2010 г. се набират и оценяват декларации за изразяване на интерес за разработване и прилагане на местни стратегии. Този етап завършва с избора на пет потенциални МИРГ, които през периода юли-декември 2010 г. работят за изграждане местни партньорства и разработване на местни стратегии за развитие. През м. декември 2010 г. е обявена покана за прием на заявления за признаване на местни стратегии за развитие и са подадени 5 заявления. Към края на 2010 г. няма сключени договори по Приоритетна ос 4.

През м март 2011 г. са признати три МИРГ, с които са подписани договори за изпълнение на стратегии с общо публично финансиране в размер на 10.80 млн.евро. Поради административно несъответствие е отхвърлено подпомагането на стратегиите на две МИРГ⁵³.

Двете отхвърлени групи се очаква да подадат повторно заявление за кандидатстване, като освен това в процес на подготовка е и заявлението на още една група, която през м. април 2011 г. е поканена да подаде декларация за изразяване на интерес. Така УО очаква, че до края на 2011 г. ще бъдат признати и ще започне изпълнението на стратегиите на 6-те МИРГ.

В изпълнението на дейностите по ос 4 има забавяне спрямо заложените в ОПРСР цели⁵⁴, но като цяло такова изоставане се наблюдава и в останалите страни на ЕС. В България то се обяснява с липсата на опит в прилагането на териториален подход, а и с ангажираността на УО с изграждането на системите за контрол през 2008 г.

Положителното е, че по-късният старт на прилагането на мерките по ос 4 е позволил на УО да се възползва от подкрепата на европейската мрежа ФАР-НЕТ,

⁵³ МИРГ са имали съдебна регистрация, но не са били вписани в Централния регистър на юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност при Министерството на правосъдието. Регистрацията е задължителна, като значението ѝ е оповестително и конститутивно.

⁵⁴ Програмата предвижда първата покана за набиране на Рибарски групи да бъде публикувана през 2008 г., на която да бъдат избрани 2 групи, а втората през 2011 г. Определеният къс срок за избор на първите две МИРГ през 2008 г. не е бил съобразен със съществуващия капацитет на УО.

която започва да функционира в средата на 2009 г., и която, както ще бъде показано по-долу, е имала съществен принос за информирането, мотивирането и изграждането на капацитет на партньорите на местно ниво.

През 2011 г. УО планира също да отвори за кандидатстване и мярка 4.1.Б. „Помощ за осъществяване на съвместни дейности”.

V.5.3 Механизъм на прилагане на Приоритетна ос 4

Процесът на управление на МИРГ е описан в Наредба, издадена от МЗХ⁵⁵. Тази наредба определя минималните изисквания за партньорството, реда и критериите за признаване на МИРГ и техните стратегии, допустимите мерки и разходи по стратегиите, избора и разплащането на проектите по стратегиите. При разработването на системите за прилагане на ос 4, УО е ползвал публикуваните насоки на Европейската комисия, знанията и информацията, получени от обучения и срещи, организирани от ЕК и ФАР-НЕТ.

Процедура за избор на МИРГ и техните стратегии

Изборът на МИРГ преминава през *два етапа*. На първия етап се представят и оценяват декларации за интерес за изграждане на МИРГ, а на втория етап се представят и оценяват стратегиите за местно развитие на МИРГ.

Първият етап е включвал предварителна оценка на потенциала на определените в от ОПРСР седем рибарски области и идентифициране на териториите на потенциалните МИРГ. Предварителната оценка на потенциала е направена на основата на вторични източници от експерти на УО и в резултат на нея през 2009 г. са определени териториите на пет потенциални МИРГ, а през 2010 г. е добавена още една група. Използваните критерии за оценка са гъстотата на населението, степен на зависимост на местните жители от състоянието от сектор рибарство, брой регистрирани стопанства за аквакултура, наличие на малки рибарски общности или западащи риболовни дейности, които са описани в наредбата за прилагане на мярката.

Така, в пет от очертаните в ОПРСР общо седем рибарски области, се определят териториите на шест потенциални МИРГ. Териториите на МИРГ съвпадат с административните граници на общините (LAU 1), като една МИРГ включва от две до три общини. Всички потенциални МИРГ са с непрекъснати граници и на територията им няма големи градски центрове. Територията на шестте идентифицирани МИРГ е около 50% от общата територия на седемте рибарски области и около 40% от населението им (виж Таблица 30).

Предварителният подбор на териториите на потенциалните МИРГ е бил прагматичен отговор на забавянето на началото на прилагането на мерките по Приоритетна ос 4. Предимството на подхода е, че е осигурил критична маса от население на потенциалните МИРГ, което трудно би се постигнало, ако заинтересованите групи биха имали свободата сами да определят територията, тъй като в България няма традиции за партньорство между общините, а сдруженията на териториално ниво в сектора на рибарство са доста неразвити. За сравнение, по Програмата за развитие на селските райони, където местните инициативни групи

⁵⁵ Наредба № 15/21.05.2010, издадена от Министерството на земеделието и храните.

(МИГ) имат свободата сами да избират територията, размерът на групите е значително по-малък. Потенциалните МИРГ включват 17 общини, 16 от тях са включени в 13 различни МИГ. Средната територия на тези МИГ е 750 кв. км, сравнено с 1 200 на МИРГ, а населението на МИГ е 17 хил. души, сравнено с 35 хил. на МИРГ.

След идентификацията на териториите на МИРГ, УО с подкрепата на ФАР-НЕТ, е провел информационна кампания в общините на потенциалните МИРГ, като местните заинтересовани страни са били мотивирани да създадат местно партньорство и да кандидатстват за изграждане на капацитет и подготовка на стратегия. Процедурата е включвала и публикуване на обяви, и подаване от потенциалните МИРГ на заявления за изразяване на интерес за изграждане на публично-частно партньорство. Заявленията включват описание на партньорите, които в процеса на изграждане на капацитет е можело да бъдат променени, и план и дейности за изграждане на капацитет и разработване на стратегии. Подадените заявления са оценени за допустимост и качество. Критериите за оценка на качеството съвпадат с тези, препоръчани от Комисията⁵⁶.

Потенциалните МИРГ са имали пълна свобода да определят партньорите в МИРГ, като УО е насърчавал, прилагането на подхода „отдолу-нагоре”. Потенциалните МИРГ са били подпомогнати в идентифициране на подходящи дейности за етапа на изграждане на партньорство чрез организиране на фокус група, в която са участвали експерти от ФАР-НЕТ.

Одобрените потенциални МИРГ са имали шест месеца да изградят капацитет, да разработят правилата на партньорството и да развият МИРГ. През този период е разработвана и местната стратегия за развитие. Процедурата позволява, и всички потенциални МИРГ, са използвали външни експерти за подпомагане на процеса на подготовка на стратегиите. Според правилата, разходите за външните експерти се възстановяват след одобряване на стратегията и са допустими само за успешните кандидати.

На *втория етап* се оценяват стратегиите за развитие. Отново процедурата включва публична покана за представяне на местни стратегии, която е с краен срок за кандидатстване. Стратегиите са се оценявали от външни оценители, представители на УО на оперативни програми по Структурните фондове и Програмата за развитие на селските райони, а също и на Националното сдружение на общините. Критериите за оценка, описани в Наредбата, също като цяло съвпадат с тези препоръчани, от Комисията⁵⁷. Стратегиите се оценяват по четири основни критерия (потенциал на територията, качество на стратегията, качество на плана за действие и качество на партньорството). С успешните кандидати се подписва договор за изпълнение на стратегията.

⁵⁶ EC, Working Document, Tools for Launching Axis 4 of the EFF, 2008.

⁵⁷ Ibid.

Изисквания към състава на МИРГ

Процедурата изисква МИРГ да се регистрират като юридическо лице с нестопанска цел, извършващо общественостопанска дейност⁵⁸ и да бъдат вписани в Централния регистър на Министерството на правосъдието.

Партньорството трябва да включва представители на бизнеса от сектор рибарство или други сектори, неправителствени организации и общините на територията на МИРГ. Представителите на бизнеса и неправителствените организации трябва да са най-малко 51% от членовете в колективния върховен орган. Членове на МИРГ могат да бъдат и организации, които не са базирани на територията, но те нямат право на глас при взимането на решения. Местната група назначава екип от максимум трима души (управител, координатор и технически сътрудник), които са заети на пълен работен ден.

Избор и разплащане на проекти по стратегиите на МИРГ

Публичният принос към стратегиите е максимум 3.6 млн.евро, от които до 10% могат да се изразходват за покриване на текущите разходи за управление на групите. Процедурата предвижда възможност за увеличение на бюджета с максимум 10%.

ОПРСР се прилага централизирано и този подход е избран и за управлението на мерките по Приоритетна ос 4. Минималните изисквания и задължителните стъпки на избор на проекти са описани в Наредбата за прилагане на мярката.

Разработването на детайлни правила за кандидатстване, информирането и обявяването на търгове за подбор на проекти, и административната и техническа оценката на проекти се извършва от МИРГ (Таблица 27).

Таблица 27 Процедура за избор на проекти по стратегиите на МИРГ

Стъпки в процеса на оценка	МИРГ	УО	МЗ
1. Промоция и подпомагане на процеса на подготовка на проекти	√		
2. Приемане на проектните предложения, оценка за допустимост и експертна техническа оценка	√		
3. Оценка на допустимостта на разходите		√	
4. Избор на проектите от колективния върховен орган на МИРГ			
5. Сключване на тристранен договор между кандидата, УО и МИРГ	√	√	
6. Мониторинг на изпълнението	√		
7. Приемане на заявка за плащане и проверка за административно съответствие, физическа проверка на място, разплащане			√

Проектите с положителна техническа оценка за качество се изпращат на УО за оценка на допустимостта на разходите. След това, колективният върховен орган на МИРГ (ОС) провежда избор. С успешните кандидати се подписва тристранен договор между УО, МИРГ и изпълнителя на проекта. В процеса на изпълнение на проекта МИРГ следи за изпълнението на проекта и подпомага кандидатите в изготвянето на заявки за плащане.

⁵⁸ Законът за юридическите лица с нестопанска цел различава организации, извършващи общественостопанска дейност и за организации, функциониращи в частна полза .

Както се вижда от описанието по-горе, МИРГ имат пълна свобода в избора на проекти по стратегията. Проверката за допустимост на разходите от УО, която е включена в процедурата, предпазва от риска от неволни грешки, без да отнема от правомощията на МИРГ.

Разплащането на проектите е изцяло отговорност на МЗ. Заявките за плащане се правят по същия ред, както и в останалите оси. Териториалните звена на МЗ приемат заявките, които се обработват на централно ниво.

По различна е процедурата за одобряване на разходите за управление на МИРГ. При с нея след одобряване на стратегията на МИРГ се отпуска цялата сума (global grant) и бюджетът за текущи разходи се превежда по банкова сметка на МИРГ. УО си запазва правото за предварителен контрол на допустимостта на текущите разходи, като одобрява планираните от МИРГ разходи, а МИРГ периодично представя отчет за разходите, по който МЗ дава становище за допустимостта на разходите. Тази процедура гарантира достатъчно финансиране за нормално изпълнение на дейностите на групите.

Национална рибарска мрежа

Официално Националната рибарска мрежа е създадена през юни 2010 г., с решение на ръководителя на УО, като функциите на националната рибарска мрежа са възложени на отдел „Програмиране и мониторинг” към УО. Фактически обаче, УО изпълнява тези функции от средата на 2009 г., когато започва да организира обучения за потенциалните МИРГ и да превежда и публикува материали за методологията за изграждане на местно партньорство, да подпомага връзките между потенциалните МИРГ и контактите им с организации от другите страни-членки. За момента отдел „Програмиране и мониторинг” успешно изпълнява функциите на национална рибарска мрежа.

На настоящият етап основният идентифициран проблем е, че планирането на дейностите на Националната рибарска мрежа е на ‘ad hoc’ база, а тя няма одобрен годишен план и бюджет. Нещо повече, поради липсата на одобрен бюджет, всички извършвани дейности досега се финансирани изцяло от националния бюджет. УО да разработи проект за финансиране на дейностите на Националната рибарска мрежа, който да се финансира от ос 5.

V.5.4 Ефективност на дейностите за изграждане на капацитет за партньорство и прилагане на стратегиите за местно развитие

Изграждането на капацитет на местно ниво е било добре планирано и насочвано. УО и ФАР-НЕТ са осигурили на МИРГ достъп до информация и обучение за необходимите стъпки за идентифициране на заинтересованите страни и тяхното включване. Групите са били подпомогнати да разработят планове за изграждане на капацитет и са имали достъп до обучение.

ФАР-НЕТ съществено е подпомагал и изграждането на капацитет на УО, като неговите експерти са били на разположение за съвети, осигурил е обмяна на опит с други УО и е организиран посещения, и подпомагал изграждането на мрежи.

УО и ФАР-НЕТ са организирали срещи в целевите общини за стимулиране на местния интерес. Тези срещи дават възможност на експертите от ФАР-НЕТ да

направят допълнителна оценка на потенциалните МИРГ и да идентифицират специфичните местни рискове за изграждането на партньорства и да направят препоръки за всяка МИРГ. Всички интервюирани представители на МИРГ определят като ключова ролята от преките контакти с експертите на ФАР-НЕТ за разбиране на подхода и за увеличаване на доверието в неговата приложимост на тяхната територия. Семинарите и срещите, организирани от ФАР-НЕТ се оценяват много високо, поради тяхната практическа насоченост и тематика, определяна от развиващите се потребности на групите.

Показването на добри примери също е способствало за засилване на интереса и познанията за подхода. Всички интервюирани посочват важната роля на посещенията в други страни от ЕС, които са подпомогнали разбирането на методологията и информацията за добри практики.

В процеса на работа се е изградило много тясно сътрудничество между УО и МИРГ. МИРГ са имали постоянен достъп до експертите на УО, проблемите са идентифицирани и решавани в работен порядък. Положителното е, че след избора на първите МИРГ, в диалога са включени и представителите на МЗ, но за да се създадат работни контакти и доверие е подходящо да се предвидят посещения на МЗ в подкрепените територии и провеждане на обучение на екипите на МИРГ по места.

В процеса на разработване на стратегиите всички групи са били подпомогнати от консултантска помощ за разработването на стратегиите. Ролята на консултантите е била водеща при определянето на методологията на включване на местните общности, проучването на местния потенциал, определянето на стратегическите цели и мерките по стратегиите.

Всички групи са имали стратегия за включване на местните общности в процеса на идентифициране на потребностите и разработване на стратегията. По време на обученията, организирани от УО и ФАР-НЕТ, различните подходи за включване на местните общности са били представяни на партньорите и освен това те са имали възможност да консултират с експертите на ФАР-НЕТ своя план за действие.

На местно ниво са създадени координационни групи и е проведена информационна кампания (информационни срещи, бюлетини и др.). Тъй като отделните МИРГ са работили с различни консултанти, приложените подходи се различават в известна степен. Една от групите е разчитала на идентифициране и включване на активни жители на територията, които да мотивират останалите. Така, във всяка община са се идентифицирали от 10 до 20 активни жители, на които са се опирали за консултации и връзки с местната общност. При друга от групите са формирани тематични работни групи, които да анализират идентифицираните проблеми, да обсъждат алтернативи и да разработват стратегия. Като цяло, интензитетът е бил различен в различните групи, и се забелязва, че някои групи са провели сравнително малко срещи (Таблица 28). Във всички групи са проведени форуми за обсъждане на целите и мерките на стратегията със заинтересованите страни.

Таблица 28 Дейности за включване на местната общественост проведени от МИРГ

МИРГ	Работни/групови срещи за проучване на потребностите	Форуми за обсъждане на стратегията
МИРГ Шабла–Каварна–Балчик	14	3
МИРГ Главиница–Тутракан–Сливо поле	3	2
МИРГ Високи Западни Родопи: Батак–Девин–Доспат	30	7

Източник: Стратегии на МИРГ.

В целевите региони няма силни организации на рибарските общности и традиции за включване на рибарите в инициативи на местната общност. Малкото съществуващи организации са институционално слаби и имат много ограничени финансови и човешки ресурси. Затова, при създаването на групите общините са имали водеща роля. Координационните групи са включвали експерти на общините, кметовете на общините или представители на общинските съвети, а някои от тях са били включвани в обучения и работни посещения. Важно е да се посочи, че в България общините имат изградени системи за поддържане на активни контакти с местните общности. Освен това, общините са били обучавани по проекти за развитие на гражданското общество или пилотни проекти по ФАР за изграждане на капацитет за партньорство на местно ниво.

Следва да се посочи, че избраният подход е бил целесъобразен, тъй като без такова активно включване на общините в процеса на създаване на групите, процесът на изграждане на партньорства не би имал необходимата динамика. УО и ФАР-НЕТ на ранен етап са идентифицирали риска от доминиране на общините в МИРГ и са допринесли за изграждане на разбиране за важността на равноправното партньорство.

Срещите с кметовете на общините на една от МИРГ показват, че те много добре разбират значението на партньорството за ефективното прилагане на стратегиите. Намалването на ролята на общините в МИРГ следва да се насърчава, но при изграждането на системите за прилагане на стратегиите следва напълно да се използва капацитета на общинските администрации. Общините имат изградени системи за управление и контрол, и изградена култура за разумно финансово управление на бюджетни средства. Те познават и основните правила за управление на средствата на ЕС.

Съгласно приетите правила на УО, за изпълнение на стратегиите са регистрирани нестопански организации с обществено полезна дейност. Подкрепените МИРГ имат от 12 до 40 членове (Таблица 29). Малкият брой членове в едната група в известна степен е съзнателно търсен, за да се осигури ефективен избор на проектите, тъй като Наредбата за прилагане на мярката изисква проектите по стратегиите да се избират от Общото събрание⁵⁹ на МИРГ.

⁵⁹ Изискването за избор на проекти от Общото събрание подобрява прозрачността на работа на групите, но има риск да води до забавяне на избора на проекти при по-големите групи. Този риск следва да се наблюдава и при необходимост, Наредбата да се измени.

Таблица 29 Състав на общото събрание на МИРГ

МИРГ	Общо членове	Публичен сектор	Граждански сектор	Бизнес сектор
МИРГ Шабла–Каварна–Балчик	40	3		
МИРГ Главиница–Тутракан–Сливо поле	26	4	18	4
МИРГ Високи Западни Родопи: Батак–Девин–Доспат	12	3	6	3

Източник: Стратегии на МИРГ.

Тъй като съгласно Наредбата допустими публични организации са само общините, делът на публичните организации е малък от 7% до 25%. Като цяло МИРГ са установили партньорства, които включват представители на местната рибарска общност. Срещите, проведени в една от групите показват, че в УС на групата са включени представители на рибарската общност, които имат авторитет и капацитет да мобилизират местните общности, а освен това имат визия и идеи за развитието на територията. Останалите членове са от гражданския сектор, предимно НПО с различна ориентация, като околна среда, местно развитие и други.

Партньорствата на местно ниво са създадени, но са на ранен период на развитие. Като цяло се изискват още много усилия за постигане на активно участие на местните общности. Това е идентифицирано и в самите стратегии.

Консултантите са имали водеща роля в диагностиката на територията и в разработване на варианти на стратегия. Това е ускорило работата по разработване на стратегиите, но ефектът върху натрупване на капацитет за работа с местните общности е по-малък, отколкото ако ролята на консултанта е била да насочва процеса, и да подпомага местните лица. На етапа на прилагане ще е от особено значение изграждането на местен капацитет за оживяване на територията, насърчаването и подпомагането на идентифицирането на проектни идеи и тяхното превръщане в зрели проекти. В стратегиите няма индикатори за участието на местните общности, а такива биха подпомогнали наблюдението на изпълнението на стратегиите.

Една от групите е предвидила средства за наемане на външни консултанти, което да облекчи разработването на проекти. Този подход е целесъобразен, стига помощта да не замества изграждането на местния капацитет за идентифициране на проекти, които подпомагат изработването на стратегията.

Всички интервюирани представители на МИРГ считаха, че имат голям организационен опит, а също така и опит с управлението на европейски проекти. Но всъщност, те имат много малък опит в разработването на системи и процедури за управление и контрол на по-големи проекти.

В момента на разработване на този документ, избраните групи разработват подробните правила за прилагане на мерките по стратегиите. Това е голямо предизвикателство, доколкото те трябва да отчетат всички изисквания на Регламента за ЕФР и на Финансовия регламент. Риск има и в това, че стратегиите по мерките не са хомогенни, включват проекти за частни и публични бенефициенти. В една и съща мярка понякога се предвиждат инвестиционни и ‘меки’ мерки. В някои от стратегиите са включени дейности по мерки от ос 1 и 2,

които са смесени с други мерки⁶⁰. УО е предоставил вариант на Процедурен наръчник и провежда редовни срещи с членовете на МИРГ, но следва да осигури предварителен контрол на разработените подробни правила за прилагане на мерките.

V.5.5 Очаквани резултати от прилагане на Стратегиите на избраните МИРГ

Подпомогнатите МИРГ са много разнообразни като географско положение, икономическо развитие и предизвикателства пред развитието на сектор рибарство. Тяхната територия е около 4 хиляди кв. км (Таблица 30). Самите територии на МИРГ са били определени от УО, но анализът на териториалните връзки не е бил водещ критерий.

Таблица 30 Рибарски области, определени в ОПРСР и МИРГ

Рибарски области МИРГ	МИРГ	Брой общини	Територия (кв. км)	Население (преброяване 2011)	Гъстота на населението (жители на кв. км)
<i>МИРГ, признати през март 2011</i>	3	9	4 053	104 467	25.8
МИРГ Шабла – Каварна – Балчик		3	1 335	39 878	29.9
МИРГ Главиница – Тутракан – Сливо поле		3	1 185	36 562	30.9
МИРГ Високи Западни Родопи: Батак – Девин – Доспат		3	1 534	28 027	18.3
<i>МИРГ в процес на създаване / признаване</i>	3	8	3 225	107 337	33.3
МИРГ Несебър-Поморие		2	834	49 134	58.9
МИРГ Приморско-Созопол-Царево		3	1 390	27 509	19.8
Бяла - Аврен - Долни Чифлик		3	1 001	30 694	30.7
Общо МИРГ признати и в процес на създаване	6	17	7 278	211 804	29.1
Средно за 1 МИРГ		3	1 213	35 301	29.1
Индикатор в ОПРСР - 2013	6 (4)		1 600	50 000	31.3
Рибарски области, определени в ОПРСР	7 РО	37	14 664	485 350	33.1

Източник: НСИ за данните за територията и населението.

Трите, признати през 2011 групи, са разположени в различни региони. Едната е на черноморското крайбрежие, втората по поречието на р. Дунав и една в планински район с развит сектор на аквакултури.

Черноморската група е изправена през предизвикателството за намаляващо значение на рибарския сектор и необходимостта от диверсификация. Независимо от

⁶⁰ Например, в мярка за повишаване на конкурентоспособността на рибарските области са предвидени дейности за преоборудване на плавателни съдове (лодки), закупуване на мрежи, създаване на счетоводна фирма. Друг пример, по мярка за добавяне на стойност към продукти за рибарството се предвижда създаване на мидена ферма, рибна борса, и магазин за продажба на риба.

проблемите на сектора, той все още е запазил своята динамика и инвеститорски интерес. Освен това възможностите за диверсификация са най-благоприятни, поради динамично развиващият се сектор на туризма и благоприятните условия за развитие на земеделие.

Дунавската МИРГ е разположена в район, в който икономиката е монокултурна, зависима предимно от едрото земеделие. Възможностите за развитие са силно ограничени, поради периферността на района и влошената демографска структура.

На територията на планинската група са развити предимно производството на аквакултури и преработката на рибни продукти. Стратегията е насочена към оползотворяване на природния потенциал и диверсификация, базирана на засилване на вертикалните връзки и интеграцията във веригата производство-продажби.

Прегледът на стратегиите показва различно качество на стратегиите и съответно различни рискове. Във всички стратегии има много мерки (7-8) (Таблица 31). Освен това някои стратегии има прекалено амбициозни цели или липсата на фокус⁶¹.

Таблица 31 Мерки на стратегиите

	МИРГ Шабла – Каварна – Балчик	МИРГ Главиница – Тутракан – Сливо поле	МИРГ Високи Западни Родопи
(а) Повишаване на конкурентноспособността на рибарските области	12.8%	30.0%	0.0%
(б) Преструктуриране и пренасочване на икономическите дейности	16.3%	0.0%	10.6%
(в) Диверсификация на дейностите	4.6%	27.0%	4.5%
(г) Създаване на добавена стойност към продуктите на рибарството	17.7%	30.0%	16.7%
(д) Подкрепа за инфраструктура и услуги, свързани с малките рибарски стопанства и туризма	17.4%	0.0%	42.7%
(е) Защита на околната среда, наследството и селата	17.9%	3.0%	11.5%
(ж) Възстановяване на производствения потенциал засегнат от природни бедствия или аварии	0.0%	0.0%	1.4%
(з) Придобиване на умения за подготовката и изпълнението на местната стратегия за развитие	3.3%	0.0%	2.7%
(и) Принос към текущите разходи на групите	10.0%	10.0%	10.0%
Общо	100%	100%	100%

Стратегиите предвиждат осъществяване на сравнително голям брой проекти от 80 до 90 (Таблица 32). Това изисква много добро планиране на дейностите и работа на екипите за оживяване на територията, и разработване на проекти. Поради забавянето в избора на стратегиите, МИРГ от първата вълна ще имат около 30 месеца за договарянето на бюджета на стратегиите, а тези избрани по-късно около 24 месеца. Има съществени рискове, че част от планираните проекти няма да могат да се разработят и договорят в тези срокове. Осигуряване на частното съфинансиране на проектите е друг съществен риск за изпълнение на стратегиите. Въпреки това част от стратегиите са заложили доста висок процент частно съфинансиране.

⁶¹ Една от стратегиите има 4 глобални, 13 специфични и 7 оперативни цели.

Таблица 32 Планирани резултати по стратегиите

Рибарски области МИРГ	Брой проекти	Брой работни места	Брой обучени
МИРГ Шабла – Каварна – Балчик	89	120	100
МИРГ Главиница – Тутракан – Сливо поле	92	50	150
МИРГ Високи Западни Родопи: Батак – Девин – Доспат	78	120	150
Общо	259	290	400

Източник: Стратегическите документи на МИРГ и въпросник към МИРГ.

Специфичен риск е, че началото на изпълнение на местните стратегии за развитие по Програмата за развитие на селските райони също е забавено и се очаква първите стратегии да бъдат одобрени в средата на 2011 г. Деветте общини, които са включени в трите одобрени МИРГ участват самостоятелно или в партньорство в 8 различни МИГ, макар че все още не е известно колко от тях ще бъдат подкрепени. При всички случаи, на етапа на изпълнение МИРГ ще са изправени пред предизвикателството да координират стратегиите си с повече от една МИГ. Освен това и стратегиите на МИГ ще се изпълняват в ограничен период от време и ще са притиснати от сроковете за контракуване, което означава, че на територията ще се набират проекти по повече от една стратегия.

УО предвижда през 2011 г. да отвори за кандидатстване и мярка 4.1.Б. „Помощ за осъществяване на съвместни дейности”. Като се вземе предвид, че МИРГ са на начален етап на развитие на партньорството и връзките на територията, ползата от отваряне на мярката следва внимателно да се прецени. При всички случаи отварянето на мярката не трябва да става преди групите са разработили детайлни процедури за прилагане на стратегиите и да са обявили и оценили първите търгове за проекти.

V.6 Ефективност на използване на средствата по Приоритетна ос 5 Техническа помощ

ВО №11: В каква степен използването на Приоритетна ос 5 – Техническа помощ допринася за ефективно изпълнение на ОПРСР?

Изводи:

- Дейностите се планират на годишна основа, което не позволява поставянето на многогодишни цели, а процедурите за съгласуване на дейностите водят до рискове за ритмичното усвояване на средствата.
- Основната част от бюджета на Приоритетна ос 5 се използва за допълнителни възнаграждения на експертите на УО и МЗ, което е необходимо за осигуряване на експерти с капацитет и специфична експертиза. УО изпълнява дейности за информиране на бенефициентите и обществеността, но те се финансират изцяло от националния бюджет.
- Приоритетна ос 5 не допринася достатъчно за подобряването на програмирането, мониторинга и осигуряване на информираност за ОПРСР.

Бюджетът на Приоритетна ос 5 е 5.33 млн. евро, от които 4 млн. евро от ЕФР. Основните цели на ос 5 са: осигуряване на помощ за изпълнението на ОПРСР, подкрепа на административния капацитет и разработването на документи за подготовката и изпълнението на структурните мерки. В ОПРСР не са дефинирани индикатори за тази ос.

Към края на 2010 г. е приключило изпълнението на 18 договора по тази Приоритетна ос. Всички приключили договори са за подкрепа на управлението и изпълнението на ОПРСР (виж Таблица 33).

Таблица 33 Напредък по изпълнение на дейностите по Приоритетна ос 5 към 31.12.2010

Индикатор	2008-2010	
	Брой приключили договори	Разходи по заявки за плащане (%)
I. Управление и изпълнение на ОПРСР - общо	18	100.0%
1. Проекти/договори за техническа помощ за изпълнението на Оперативната програма	1	5.8%
2. Проекти/договори за подкрепа на административния капацитет	15	92.7%
3. Проекти/договори за комуникационни дейности	1	0.8%
4. Проекти/договори за улесняване на работата в мрежа	1	0.7%
II. Проучвания	-	
III. Популяризиране и информация	-	
IV. Други мерки за техническа помощ	-	

Забележка: Разпределението на разходите е според заявките за плащане.

Източник: ИАРА

Основната част от средствата по Техническата помощ (93%) са изразходвани за подобряване на административния капацитет на УО и МЗ. Основен инструмент за

подобряване на капацитета са допълнителните възнаграждения, които се изплащат на служители на УО, Междинното звено на УО, Сертифициращия орган и Одитния орган. Тези разходи са необходими и допринасят за привличане и задържане на служители с необходимия капацитет в УО и МЗ.

През 2009 г. от Техническата помощ е финансирано обучението на 44 служители от Дирекция ЕФР в УО, над 75% от които са жени. Обучението е било свързано с прилагането на мерките по ОПРСР и европейското законодателство. През 2010г. е проведено обучение на 10 служители от отдел МЗ на УО (6 жени).

До края на 2010 г. от бюджета на оста за Техническа помощ не са финансирани дейности за популяризиране и информация на ОПРСР сред бенефициентите, заинтересованите страни, обществеността. Такива дейности са извършвани, но са финансирани изцяло от националния бюджет (виж Раздел IV.2).

В оценявания период не са финансирани проучвания и анализи за нуждите на планирането на дейностите по ОПРСР, макар че по мнението на интервюираните представители на УО и партньорските организации, те са изключително необходими за правилното програмиране и насочване на интервенциите.

Слабото и едностранно усвояване на бюджета на Техническата помощ се обяснява с бюджетните ограничения на ИАРА, а също и с механизма на планиране на дейностите.

Планирането на дейностите по Техническата помощ се извършва на годишна база. Съгласно приетите процедури, планирането на дейностите по Ос 5 изисква до края на м. януари на текущата година УО да представи за одобрение на Министъра на земеделието и храните списък на планираните дейности⁶². Процедурата не определя сроковете за одобряване на разходите от МЗХ и критериите, по които МЗХ прави преценка за целесъобразността на планираните дейности по Техническата помощ. През отделните години има значителни забавяния на одобрението на дейностите по Техническата помощ от МЗХ. Включването на МЗХ в планирането на дейностите по Техническата помощ на ОП не е предвидено и описано в механизмите за управление на ОП.

Друг проблем са бюджетните ограничения на ИАРА, които не позволяват префинансиране на дейностите и ограничават пълното изразходване на средствата за Техническа помощ и постигането на целите на Приоритетната ос.

Член 12 на Наредба № 30/11/12/2010.

V.7 Изводи и препоръки за ефективността на ОПРСР

Приоритетна ос 1

Констатации	Изводи	Препоръки
Одобреният проект по мярка 1.1. се изпълнява в срок до 12 месеца.	Мярката има потенциал за бързо усвояване на средства по ос 1. Този срок е в интерес на корабоприетателя, но при скрапирането (сектор 01) е излишно дълъг, с оглед необходимостта от ускоряване на изпълнението на ОПРСР.	Предвид проблемите с усвояването на средствата, може да се помисли за по-кратък срок за изпълнение на договорите по мярка 1.1.
Условията за участие по мярка 1.1 предоставят широк достъп за кораби, които са с ниска риболовна активност, последната е критерий само за приоритизация при намален бюджет. В рамките на 6 месеца от отварянето на мярка 1.1. са договорирани средства, в размер на 15.6% от бюджета на мярката.	Анализът на условията, при които се прилага мярка 1.1, води до извода, че при изпълнението ѝ има риск от загуба на фокуса – реално намаляване на риболовното усилие.	Препоръчително е към мярката да се прилага засилен мониторинг и регулярно (например на три месеца) да се прави преглед на необходимостта от промяна на условията или временно спиране на приема на проекти, с оглед на заложените изисквания за намаляване на риболовното усилие.
Една част от количествените цели за мярка 1.1. не са определени към момента на разработването на ОПРСР, а са поставени в зависимост от приемането на бъдещи документи, докато други са силно завишени.	Нереалистичните индикатори затрудняват мониторинга на мярката.	Да се преоценят индикаторите за мярка 1.1. и да се определят количествени цели за тези, които са свързани с Плана за намаляване на риболовното усилие.
Мярка 1.3. е особено актуална, в контекста на тенденцията за засилване на контрола върху използваните риболовни уреди, както и за спазването на ветеринарно-санитарните изисквания, и тези по безопасността на труда.	Мярка 1.3 е важен инструмент за подпомагане на националните политики по въвеждане на изискванията на стандартите на ЕС в сектора на риболова.	ИАРА и, в частност ТЗ, да изпратят ясни послания до рибарите, относно значението на мярката, като се подчертава важността на възможностите за инвестиции в селективността, безопасността на труда и хигиенните изисквания.
Спирането на прием на проекти по мярка 1.3 не съдържа информация за причините и срока на преустановяване на приема по мярката.	Такава ситуация поражда несигурност у потенциалните бенефициенти, относно планиране на инвестиционните им намерения.	Да се мотивират заповедите на Директора на ИАРА при преустановяване на действието на отворени мерки, като се осигурява възможно най-подробна информация на целевата група.
Съществува риск мярка 1.4. да не се разбере добре от адресатите си и да не се инициират проекти.	Непознаването на мярката може да осуети възможността за диверсификация на проектите.	Да се обърне особено внимание на представянето на мярка 1.4., включително и чрез добри примери от други страни-членки. Да се потърси обратна връзка с целевата група на мярката

Приоритетна ос 2

Констатации	Изводи	Препоръки
Подпомагането по мярка 2.1 води до съществено увеличаване на производството на аквакултури за вътрешния пазар, но няма надеждна оценка на размера, тенденциите и потенциала за растеж на вътрешния пазар	УО не разполага с надеждна информация за оценка на риска от създаване на сръх-капацитети в резултат на подпомагането по мярка 2.1	Спешно е необходимо да се направи оценка на пазарния потенциал и на тази основа да се определят граници на подпомагането по видове, след достигането на които да се прави детайлен анализ и да се взима решение за продължаване или спиране на подпомагането.
Част от сега съществуващото производство на аквакултури е концентрирано в неефективни стопанства без пазарна перспектива, които съществуват поради пропуските в контрола, но спират развитието на ефективните производители.	Ефектът от подпомагането по мярка 2.1 в значителна степен зависи от съпътстващата подкрепяща политика за подобряване на контрола по веригата производството-търговия и разширяване на пазара.	Да се координира политиката и да се насърчи кандидатстването по колективните мерки по ос 3.
Малък дял от подкрепените проекти по М.2.1. са за модернизация или разширяване на вече съществуващи стопанства.	Процедурата за кандидатстване и разходите за подготовка на по-малките проекти за модернизация са непропорционално високи, което обезсърчава потенциалните бенефициенти.	Да се улесни процедурата за кандидатстване с по-малки проекти за модернизация на съществуващи стопанства.
Големите проекти „на зелено” не включват достатъчно информация за пазарите и пазарните тенденции, при част от проектите основен източник на информация за пазарния потенциал е доставчикът на оборудване.	Информацията събирана за големите инвестиционни проекти, както и критериите и процедурите за оценка не гарантират качествена оценка на проекта.	Да се разширят показателите, по които се оценяват големите инвестиционни проекти, като при оценката се привлекат и включат външни оценители.
Ограничението, максималният размер на публичните средства за 1 проект да е двойно по-малък от този, за целия програмен период на 1 кандидат по М.2.1 и М.2.6, е трудно защитимо.	Това ограничение не е добре обосновано и възпрепятства планирането на по-големи инвестиции.	Да се обмисли промяна в съответните наредби за увеличаване на горния праг за един проект, при запазване на сегашните ограничения за един бенефициент
Значителният дял на проектите, които се отхвърлят се дължи и на пропуски в работата на консултантите, разработващи проекти. Прегледът на документацията на проектите показва пропуски в документацията, използване на типови проекти и др. проблеми.	Фирмите нямат достъп до качествени и надеждни консултантски услуги за разработване на проекти.	Да се планират срещи с консултантските организации, разработващи проекти, на който да се представят основните допускани грешки по проектите Да се изисква автобиография на експерта, изготвил технологичния проект.

Констатации	Изводи	Препоръки
Мярка 2.2 (Аква-екологични мерки) не е разработена достатъчно подробно, като липсва детайлно описание на дефинициите, дадени в мярката.	Мярката за аква-екология не е разработена достатъчно подробно, което пречи на подготовката на проекти и създава рискове за прозрачността и качеството на оценката.	Спешно да се допълни текстът на Наредбата, като се включи детайлно описание на понятието ‘обичайна практика’ и ‘добра производствена практика’. Да се публикува примерен списък с допустими проекти.
При планиране на бюджета по мярка 2.6 не отчетен изключително разпокъсаният и дребно мащабен тип на риболова по р. Дунав, и фактът, че голяма част от рибарите нямат желание за регистриране на фирми и водене на счетоводство.	Налице е несъответствие между капацитета за усвояване и бюджета на мярката за риболов във вътрешни водоеми.	Да се обмисли намаляване на бюджета по мярката

Приоритетна ос 3

Констатации	Изводи	Препоръки
Мярка 3.3.		
ИАРА няма цялостна стратегия за развитието на рибарската инфраструктура. ИАРА не е разработила концепция за бъдещето на местата за разтоварване, които не отговарят на ветеринарно-санитарните изисквания.	УО е събрал значителна информация за състоянието на инфраструктурата, но не е разработена цялостна на концепция за развитието на рибарската инфраструктура и приоритетните области за инвестиции, които да подпомогнат потенциалните кандидати и процеса на избор на проекти по мярката.	О ИАРА и БАБХ да определят местата за разтоварване на улови, които имат най-голям потенциал и най-спешна нужда от инвестиции за приважване в съответствие с ветеринарно-санитарните изисквания, а също и местата, на които в бъдеще няма да е позволено да се разтоварва риба; О Да се изработи списък с пристанища и кейове за разтоварване, които ще имат приоритет по мярка 3.3.
Не е реформиран ЗМПВВПРБ по начин, който да улеснява инвестиционната дейност по отношение на обектите на мярката; не е уреден статутът на местата за разтоварване и лодкостоянките (както и на буни, пристани, рибарски селища и т.н.), което възпрепятства изготвянето на проектни предложения.	Нормативната база не е напълно завършена по ясен и непротиворечив начин, позволяващ инвестиции в обектите на рибарската инфраструктура. Ако не се предприемат бързи действия по създаване на необходимото законодателство и подобряване на между-институционалната координация, редица потенциални бенефициенти ще бъдат възпрепятствани да участват в ОПРСР.	О ИАРА съвместно с ИА Морска администрация да актуализира доклада за пристанищната инфраструктура; О Да се финализира промяната на ЗМПВВПРБ, както и на съответните подзаконови актове, имащи отношение към изграждането на обектите по МЗ.3. (места за разтоварване и закрити лодкостоянки), което да реши въпроса с необходимостта от удостоверения за експлоатационна годност/регистрация от ИА Морска администрация; О При кандидатстване с проекти за реконструкция на кейове за разтоварване, регистрацията по Наредба № 9/29.07.2005 да се изисква преди заплащане на проекта.

Констатации	Изводи	Препоръки
Повечето потенциални бенефициенти се насочват към цялостна реконструкция и модернизация на пристанища с изграждане на места за първа продажба и рибни борси, което частично се дължи на даване на приоритет в критериите за оценка на по-големите пристанища помещения; Потенциалните бенефициенти нямат информация за спешността на проблема за приважване на кейовете за разтоварване на улови в съответствие с хигиенно-санитарните изисквания; БАБХ не е разработила указания за изискванията към местата за разтоварване на улови.	ИАРА и БАБХ нямат активен подход за информиране за необходимостта от приважване в съответствие на кейовете за разтоварване с минималните санитарно-хигиенни изисквания и насърчаване на потенциалните бенефициенти да кандидатстват с подобни проекти. Липсата на указания за минималните санитарно-хигиенни изисквания създава риск, че подготвяните проекти няма да отговорят на стандартите.	О УО/КН да дадат приоритет в критериите за кандидатстване на проекти, които имат за цел приважване в съответствие на кейовете за разтоварване на улови в съответствие с минималните хигиенно-санитарни изисквания; О БАБХ да разработи указания за ветеринарно-санитарните изисквания към местата за разтоварване или да се възложи превод на такива от други страни членки /ФАО и да се проведе кампания за информиране на потенциалните бенефициенти в целевите райони; О Да се насърчат общините да разработят проекти за модернизация на кейовете за разтоварване на улови.
Изборът на проекти по МЗ.3 става на принципа „първ дошъл, първ получил”; не са посочени минимални изисквания за количеството разтоварени улови; няма минимални изисквания по показателите за приоритизация, критериите за оценка не са обвързани пряко с количеството разтоварени улови и операциите, извършвани на мястото на разтоварване; оценката се прави само по критерии за икономическа жизнеспособност.	Избраният начин за избор на проекти не гарантира насочването на ресурсите към приоритетни проекти.	О УО/КН да променят критериите за кандидатстване по начин, който да гарантира насочване на ресурсите към приоритетни проекти; О Да се обсъди в КН посочването на директни бенефициенти по тази мярка или двустепенна система за избор на проекти (след първоначална покана към всички заинтересовани).
Срокът за забрана на смяната на предназначението на инвестицията е 5 годишен.	Предвид целите на мярката, размерът и срокът на годност на инвестициите, 5 г. срок на забрана на смяната на предназначението на инфраструктурата е прекалено кратък и крие риск, в средно срочен период мярката да доведе до влошаване, вместо до подобряване на рибарската инфраструктура.	Да се удължи срока на забрана на смяната на предназначението на инвестицията на 10 години.
С оглед на проблемите с усвояването на средствата по ОПРСР е необходимо активно да се стимулира ускоряването на подготовката, изпълнението и разплащането на проектите по мярката.	Предвид големия размер на бюджета на мярката и дългия срок за подготовка и изпълнение на проекти, УО следва по-активно да подпомага потенциалните кандидати и разплащането на проектите.	Да се идентифицират евентуалните кандидати и да се установи приблизителната стойност на техните проекти. Да се наблюдава и облекчава по всякакъв начин подготовката на проекти.

Констатации	Изводи	Препоръки
Предвидено е само едно междинно плащане по проектите	С оглед дългия срок на изпълнение и проблемите с усвояването на средствата по ОПРСР е целесъобразно да се предвидят повече междинни плащания.	Да се предвидят повече междинни плащания.
В случаите на инвестиции за изграждане на инфраструктура, от кандидатите се изисква да представят технически проект.	Изискването за кандидатстване с технически проект, бави кандидатстването по мярката и крие риск за разпиляване на ресурси за подготовка на проекти, които може да не се финансират.	Да се допусне кандидатстване с идеен проект и подробна количествено-стойностна сметка.
Други мерки по ос 3 (без мярка 3.3)		
Мерките по ос 3 са многообразни и комплексни, изискващи специални професионални познания в различни сектори – околна среда, транспортна инфраструктура, производствени технологии и т.н., което е извън капацитета на една държавна администрация.	Използуването на външни експерти, с познания по спецификата на отделните проектни предложения ще облекчи персонала на УО и ще ускори разглеждането на проектите.	Да се включват в експертните комисии и външни експерти за осигуряване на прозрачност, особено при проектите от М3.3 и М3.5.
По отношение на неинвестиционните мерки по ос 3, в наредбите не са посочени критерии за оценка и няма ясно определени минимални изисквания за качеството на проекта.	В наредбите няма ясно посочени критерии за оценка на качеството на проектите и минимални изисквания за качество на проектите, което противоречи на принципите за ефикасност и прозрачност при усвояването на публични средства.	Да се подготвят ясни критерии за оценка на качеството на проектите и да се разработят матрици за оценка (подобни на тези включени в ос 4).
Досега се наблюдава слаб интерес към мерките от приоритетна ос 3 (освен 3.3), тъй като мерките не се познават добре.	Мерките не са популярни, те се познават предимно от научните институти и браншовите организации. Поради това, че досега такъв род проекти не са били реализирани, се изискват повече усилия за популяризиране и за инициране на партньорства.	Да се преосмисли комуникационната стратегия на ИАРА за ос 3, с фокус върху ‘определяване’ и илюстриране на допустимите за финансиране дейности. Това може да стане чрез издаване и разпространение (може и чрез сайта на ОПРСР) на сборник с подходящо подобрени успешни проекти, реализирани в други страни (по всяка мярка), което ще ‘преведе’ целите на мерките на един по-достъпен и разбран за рибарите език.
При М3.1., М3.2. и М3.6 се предвиждат дейности, пряко обвързани с мерки по ос 1 и ос 3. Например, към ЗК по М3.2. следва да се приложи договор за взаимодействие с кандидат по М1.1, сектор 03.	Тази интер-зависимост между мерките може да се окаже добра синергия за изпълнението на ОПРСР, но е възможно бенефициентите да не са мотивирани от комплицираността на кандидатстването.	УО следва да обърне по-голямо внимание на промоцията на тези мерки (да се извършва комплексно с тази на кореспондиращите мерки от ос 1 и ос 2) и да провежда обучения на служителите от ТЗ.

Приоритетна ос 4

Констатации	Изводи	Препоръки
Разработените стратегии са с различно качество, но като цяло имат потенциал да направят принос за развитието на териториите, ако се управляват подходящо.	В МИРГ е създаден достатъчно първоначален капацитет за започване на прилагането на стратегиите, но е необходима целенасочена работа за разширяване на включването на местните общности в процеса на прилагане на стратегиите.	УО да извърши независим анализ на риска на приетите стратегии и да разработи план за мониторинг на стратегиите. УО да разработи проект за финансиране на дейностите на Националната рибарска мрежа, който да се финансира от ос 5.
С изключение на семинарите, организирани от Комисията и ФАР-НЕТ, експертите на УО не са обучавани и нямат опит в наблюдението на местни стратегии за развитие.	В УО не е изграден капацитет за мониторинг на прилагането на стратегиите по ос 4	Необходими са спешни мерки за изграждане на капацитет на УО за мониторинг на стратегиите - отделяне на достатъчно човешки ресурси, разработване на план за мониторинг и обучение на експертите на УО.
УО предвижда през 2011 г. да отвори за кандидатстване и мярка 4.1.Б. „Помощ за осъществяване на съвместни дейности”.	МИРГ са на начален етап на прилагане на стратегиите и отварянето на мярка 4.1.Б. може да забави прилагането на стратегиите.	УО да отложи отварянето на мярката

Приоритетна ос 5

Констатации	Изводи	Препоръки
УО няма многогодишен план за разпределение бюджета на Ос 5.	Липсата на многогодишен план по Ос 5 пречи на ефективното планиране на дейностите и резултатите.	УО да изготви многогодишен план за дейностите по Техническата помощ, който да се разгледа от КН и да бъде основа за планирането на бюджета и на Годишния план на Приоритетна ос 5.
Годишните планове за Техническа помощ се одобряват с голямо закъснение от МЗХ.	Средствата се планират на годишна основа, а бюджетната процедура не съответства на времевия график за изпълнение на дейностите по Техническата помощ на ОП. Поради приетата процедура, дейности, които е допустимо и целесъобразно да се финансират от Ос 5, се финансират изцяло от националния бюджет.	Годишните планове за Техническата помощ да се разглеждат на есенната сесия на КН и одобряват от УО, преди началото на бюджетната година. Да се променят Правилата за работа на КН и да се включат функции по разглеждане и даване на препоръки за дейностите и разходите по Техническата помощ.
България не е делегирала на МЗХ права по управлението на Оперативната програма, но приетата Наредба за прилагане на Техническата помощ предвижда МЗХ да одобрява Годишния план за дейностите по Ос 5.	Изискването за одобрение на списъка на планираните дейности и разходи по Приоритетна ос 5 на ОП от Министъра на земеделието и храните противоречи на предвидените в основния Регламент за ЕФР системи за управление и контрол.	В Наредба № 30 от 11/12/2010 г. да отпадне изискването за съгласуване с МЗХ на дейностите по Техническата помощ на ОП.

Констатации	Изводи	Препоръки
УО няма многогодишен план за разпределение бюджета на Ос 5.	Липсата на многогодишен план по Ос 5 пречи на ефективното планиране на дейностите и резултатите.	УО да изготви многогодишен план за дейностите по Техническата помощ, който да се разгледа от КН и да бъде основа за планирането на бюджета и на Годишния план на Приоритетна ос 5.
Годишните планове за Техническа помощ се одобряват с голямо закъснение от МЗХ.	Средствата се планират на годишна основа, а бюджетната процедура не съответства на времевия график за изпълнение на дейностите по Техническата помощ на ОП. Поради приетата процедура, дейности, които е допустимо и целесъобразно да се финансират от Ос 5, се финансират изцяло от националния бюджет.	Годишните планове за Техническата помощ да се разглеждат на есенната сесия на КН и одобряват от УО, преди началото на бюджетната година. Да се променят Правилата за работа на КН и да се включат функции по разглеждане и даване на препоръки за дейностите и разходите по Техническата помощ.
България не е делегирала на МЗХ права по управлението на Оперативната програма, но приетата Наредба за прилагане на Техническата помощ предвижда МЗХ да одобрява Годишния план за дейностите по Ос 5.	Изискването за одобрение на списъка на планираните дейности и разходи по Приоритетна ос 5 на ОП от Министъра на земеделието и храните противоречи на предвидените в основния Регламент за ЕФР системи за управление и контрол.	В Наредба № 30 от 11/12/2010 г. да отпадне изискването за съгласуване с МЗХ на дейностите по Техническата помощ на ОП.
Поради липса на бюджетни средства за предварително финансиране на дейностите, част от планираните дейности не се изпълняват.	Бюджетните ограничения на ИАРА пречат за навременното и пълно осъществяване на дейностите по Ос 5.	Спешно да се осигури достатъчен бюджет на ИАРА за предварително финансиране на проектите по Ос 5.

VI. Изводи за равните възможности и околната среда

Околна среда

При избора на мерките на ОПРСР са отчетени пет приоритетни цели относно рибарството и управлението на водите, които почиват на принципите за отговорно рибарство и рибарска активност, залегнали в Кодекса на ФАО за водене на отговорен риболов. Принципите за отговорен риболов и риболовни дейности са формулирани въз основа на релевантните биологични, технологични, икономически, социални, екологични и търговски аспекти⁶³. Въз основа на тези принципи, насоките за оценка на въздействието на ОПРСР върху управлението на рибарството и водите, с оглед устойчива стопанска дейност и опазване на околната среда, се определят от приоритетни цели, установени в ОПРСР.

В Доклада за Стратегическата екологична оценка на ОПРСР се посочва, че целите на мерките, в контекста на Общата политика в областта на рибарството на ЕС, които са насочени към:

- Отговорна и устойчива рибарска и аквакултурна дейност, която пълноценно да осигури здравословна морска екосистема;
- Икономически жизнеспособна и конкурентна индустрия, която да е в полза на потребителите;
- Създаване на добър жизнен стандарт на заетите в сектор Рибарство;

могат да бъдат конфликтни, поради което е нужно да бъдат установени ясни приоритети и баланси между целите.

Този баланс е потърсен в условията за допустимост и критериите за оценка и приоритизация на проектите по различните мерки. Съгласно утвърдените от КН критериите, при 11 от мерките са заложили изисквания за опазване на околната среда, възстановяване на био-ресурсите и селективност на риболовните уреди. Тук е включена и мярката по ос 4 за развитие на рибарските области, която не е оценена при разработването на ОПРСР, но по предварителни данни, в оценката на качеството на стратегиите е включен и критерий за приоритизация на стратегиите на МИРГ по отношение на ефектите върху околната среда. Насърчаването на интегрирано устойчиво развитие на рибарските райони е основна цел при създаването на местните групи по приоритетна ос 4.

През м. февруари 2011 г. е предаден на МОСВ първият Доклад на ИАРА относно: *Наблюдението и контрола при прилагането на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането ѝ*. Докладът се отнася за периода 2007 – 2010 г. и очертава взетите мерки, предимно от нормативен характер, както следва:

⁶³ Принципиите са както следва: Запазване на водните екосистеми; Насърчаване качеството, разнообразието и наличието на рибните ресурси; Предпазване от свръх улов и свръх риболовен капацитет; Използване на най-достоверните налични научни факти; Внедряване на по-селективни и опазващи околната среда риболовни уреди и практики; Защита на застрашените рибни хабитати в морските и сладководни екосистеми; Мониторинг и контрол върху дейността на риболовните кораби; Осигуряване на безопасни, здравословни и добри работни и жизнени условия; Подкрепа за аквакултурите като средство за осигуряване разнообразие на доходите и храните.

- Изискването за представяне на положително решение на ОВОС или решение, че не е необходимо извършването на ОВОС, както и представяне на положително решение за съвместимостта на проекта с предмета и целите на опазване на защитените зони в случаите, предвидени от закона, е включено в 5 наредби (за мерки по ос 2 и 3) и е предпоставка за разглеждане на проектите от УО;
- Поощряват се инвестиции, които допринасят за прилагане технологичните иновации и устойчивия риболов – изискване, заложено в 7 наредби (за мерки по ос 1, 2 и 3);
- Приоритетно се подкрепят инвестиционни проекти, насочени към намаляване консумацията на природни ресурси, подпомагане на съхранението на екосистемите, намаляване на отрицателното въздействие или повишаващи положителните ефекти върху околната среда, в сравнение с обичайните практики в сектор „Рибарство”. Изискването е включено в 10 наредби, регулиращи мерки от оси 1,2,3 и 4;
- Финансиране за проекти по ключовите екологични мерки 2.1. и 3.2 се допуска само след разрешение, респективно съгласуване от МОСВ;
- Наредбите за изпълнение на мерките по ос 3 „Мерки от общ интерес” насърчават проекти, насочени към инвестиции в пречиствателни съоръжения, оборудване за производство, преработка или пласмент и в инфраструктура, включително и по отношение третирането на отпадъци, както и към въвеждане на системи за качество и опазване на околната среда и водите, където това е приложимо.

Поради общото забавяне в изпълнението на ОПРСР, важни дейности/документи с пряк ефект върху политиката по опазване на околната среда са станали факт със закъснение или все още не са извършени. Тук спадат:

- Приемането на План за приспособяване на риболовното усилие и Национална схема за изваждане от експлоатация на риболовни кораби (приет със закъснение);
- Планираното за предишни години изследване, определящо екологичния баланс на уловите на рапан чрез тралиране (не е проведено);
- Пазарното проучване, отнасящо се до маркетинга на рибни продукти, което би трябвало да идентифицира интереса на потребителите към органични продукти (не е проведено).

Изискванията за мониторинг на Европейската комисия са доста ограничени по отношение на околната среда. Има само два индикатора, които трябва да бъдат взети предвид в системата за мониторинг, като и двата са индикатори за резултат. Не се изискват индикатори за резултат или въздействие в сферата на околната среда, което изглежда логично, тъй като Регламентът за ЕФР (и следователно Оперативната програма, нямат за цел да подобряват околната среда).

Затова е препоръчано от Стратегическата екологична оценка на ОПРСР да се проведе проучване, което да изработи индикаторите, засягащи околната среда, които трябва да бъдат включени в системата за мониторинг, което а направено. Тези индикатори и напредъка по тях са дадени в Таблица 34 по-долу.

Таблица 34 Индикатори за мониторинг

Индикатор	Мерна единица	Резултат
Приоритетна ос 1		
Улови над определения като устойчив лимит от научните изследвания	% спрямо определения за вида	ОПРСР няма съществен ефект, тъй като са изпълнени само 2 проекта.
Нежелани приулови	Вид, % спрямо желания	
Приоритетна ос 2		
Засягане на защитените територии и зони на Националната екологична мрежа	Площ (ха)	Няма съществен ефект. Сключен е 1 договор с местоположение в защитена зона (27.5 ха)
Промяна в качеството на водите в езерата и язовирите	Показатели, съгласувани с дирекция “Води” на МОСВ	Няма съществен ефект. От одобрените по мярката проекти, завършени и окончателно изплатени са 2 бр. От реализацията на тези проекти не е изминала 1 година, за натрупване на статистически данни.
Приоритетна ос 3		
Обществени проекти по мярка 3.2 "Мерки, предназначени за опазване и развитие на водната фауна и флора"	Брой проекти	Приемът на проекти по мярката не е стартирал.
Приоритетна ос 4		
Засягане на защитени територии и зони на Националната екологична мрежа от рибарските области	площ (ха)	Етапът на признаване на рибарски групи не е приключил, но предварителните данни от стратегиите сочат, че голяма част от териториите попадат в защитени зони.
Участие на местни НПО с екологична насоченост в управлението на рибарските групи	% от общ брой групи	Етапът на признаване на рибарски групи не е приключил, но делът им е по-малко от 10%, поради неразвитост на НПО сектора на целевите територии.
Подготовка на проекти с ясна екологична цел	% спрямо общия брой	Приемът на проекти не е стартирал, но очакваният дял на тези проекти е между 5-10%.

В заключение, могат да се направят следните изводи:

- Налице е необходимата нормативна и институционална рамка, гарантираща изпълнението на ОПРСР, което не застрашава околната среда;
- Документите на ОПРСР (критерии за подбор и наредби) съдържат изисквания, когато е приложимо, насочени към опазване на околната среда и биоразнообразието;

- Все още не е налице очакваното положително въздействие от изпълнението на ОПРСР по отношение на въздействието ѝ върху околната среда, поради изпълнените малко на брой проекти или липсата на такива по релевантните мерки.

Равнопоставеност на половете

Принципът за насърчаване на равните възможности във всички области на финансова намеса от Общността е залегнал в раздел III.6. на ОПРСР, където е казано, че ОПРСР ‘ще цели насърчаване на равните възможности между мъжете и жените’. Две от мерките на Ос 2 на ОПРСР (2.1. Аквакултура и 2.6. Преработка и маркетинг), в критериите за оценка на проектите включват получаване на допълнителен брой точки за проекти, предложени от жени собственици. В ОПРСР е записано също така, че при изграждането на МИРГ по Ос 4, ще се съблюдава постигането на баланс между членовете за постигане на равновесие между половете.

В допълнение, по мярка 2.6. се дават и точки за разкриване на определен брой нови работни места, което на практика е индиректно насърчаване на наемането на жени, тъй като работната сила в преработвателната промишленост е преобладаващо от женски пол. Дяловото участие на жените в маркетинга е също значително. Към крайната дата на оценката, по тази мярка е подкрепен 1 проект за модернизация на рибопреработвателно предприятие, който при старта е имал 19 работни места, от които 12 жени, а след изпълнение на инвестицията ще открие 10 допълнителни работни места, от които 8 жени.

Въпреки че жените са много по-слабо представени в сектор аквакултура, в проектите предложения по тази мярка се събират и данни за броя на жените в новооткритите работни места. След края на изпълнението на подкрепените 16 проекта (към 31.12.2010 г.) се очаква да се бъдат назначени 79 работника, от които 14 жени, а един от проектите е с жена съсобственик.

Насърчаването на баланса между заетите по пол се очаква да се реализира и чрез подобряване на условията на труд, така че секторът като цяло да стане по-привлекателен за жените.

Положително е, че ОПРСР насърчава и участието на млади хора от сектор Рибарство. По вече изброените две мерки от Ос 2, приоритетно се подкрепят проекти, подадени от фирми с млади собственици. Същото важи и за мярка 1.5 от Ос 1, а при Ос 4 стремежът е за получаване на добро представителство на млади хора в местното партньорство.

Една четвърт от сключените договори (4 договора) по мярка 2.1. са с млади собственици на фирми, а още 1 проект реално се изпълнява от млад човек до 40 г. (син на собственика).

Насърчаването на заетост в сектора по три от мерките, както и подпомагането на жени и млади рибари (собственици и производители) ще стимулира устойчивото местно развитие. Очаква се модернизирането на сектора и подобряването на качеството на живот като цяло в рибарските райони, да направи рибарството по-атрактивно за младите хора. По няколко мерки се подкрепя и обучението, което би осигурило на заетите в сектора по-лесна адаптация към неизбежната му модернизация.

В заключение, изпълнените към момента на оценката проекти по ОПРСР все още нямат съществен ефект за увеличаване на участието на жени и млади хора, като и за нарастване на заетостта в сектора.

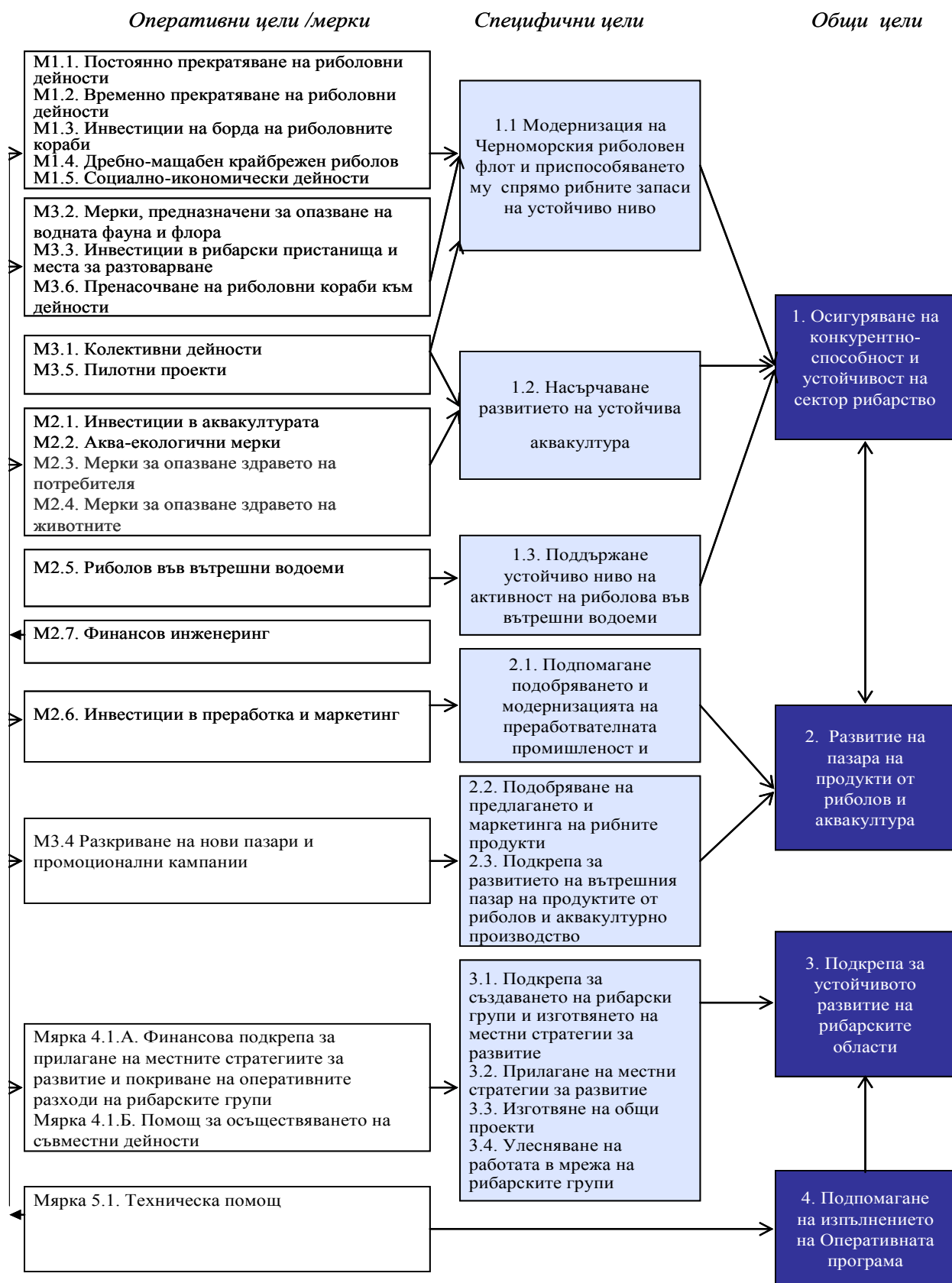
VII. Изводи и препоръки

Изводи	Препоръки
Комитетът не е изпълнявал ефективно своите функции за наблюдение на напредъка в прилагането на ОПРСР. Създадените работни групи не са имали никакви дейности, а КН не е насърчавал дискусията и не е взимал ясни решения по повдигнатите проблеми. УО няма добре разработена процедура за преглед и изпълнение на решения на Комитета, и достатъчно средства, за да финансира изпълнението на решения, които изискват привличане на външна експертиза. Съставът на Комитета за наблюдение (КН) не е балансиран.	Да се подобри работата на КН, като се осигури достатъчно представителност и включване на различните заинтересовани групи (включително дребен сектор и научни организации) и се създадат механизми за обсъждане в дълбочина на възникващите проблеми, и за навременно взимане и изпълнение на решения.
УО е изградил механизмите за управление и контрол на ОПРСР, и е разработил процедурите за прилагане на мерките. Извършен е значителен напредък в изграждането на административния капацитет за прилагане на Програмата. Дейностите по изграждане на капацитета на УО са били затруднени от многобройните смени на висшия и среден управленски персонал на ИАРА. Външният натиск за бързо отваряне на мерките е довел до голямо натоварване на персонала с дейности за разработване на процедури, което е попречило на УО да отдели достатъчно време за обучение и изграждане на капацитет, а поради пропуски в планирането, за дейностите по техническата помощ не са осигурени достатъчно финансови средства.	Да се наблюдава изпълнението на ОПРСР за непрекъснато изграждане на капацитет на УО, като се осигури достъп до обмяна на опит с други страни-членки на ЕС. Да се обсъди възможността за провеждане на партньорски преглед (peer review) на изградените механизми за прилагане на мерките (изисквания към кандидатите, допустими дейности, критерии за избор, формуляри и документи за кандидатстване).
Ефективният мониторинг на програмата е затруднен поради това, че целевите стойности на индикаторите за резултати не са реалистични. УО не разполага с достатъчно индикатори за измерване на качеството на управлението, което затруднява ранното разкриване на възникващи проблеми.	Да се актуализират индикаторите за резултат на Оперативната програма, като се осигури непрекъснато наблюдение на напредъка в чувствителните сектори (постоянно прекратяване на риболовни дейности и производствени инвестиции в аквакултури) и се разработят индикатори за качеството на управлението на ОПРСР.

Изводи	Препоръки
Поради краткия срок за разработване на наредбите и липсата на техническа помощ по някои мерки има пропуски, като: недостатъчно достатъчно добро обвързване на целите на мерките и критериите за кандидатстване, липса на ясно определени изисквания за минимално качество и непълни дефиниции на критериите за допустимост. Процедурата за кандидатстване и разходите за подготовка на по-малките проекти за модернизация са непропорционално високи, което обезсърчава потенциалните бенефициенти.	Да се направи преглед на приетите механизми за прилагане на мерките и критериите за избор на проекти, за да се опростят изискванията към инвестиционните проекти с по-малък размер, особено такива за модернизация на съществуващи стопанства и предприятия; да се гарантира ясно определяне на минималните изисквания за качеството на проектите и публичност на критериите, по които се прави оценката от УО; да се дадат подробни дефиниции на условията за допустимост и допустимите дейности. Да се включват и външни експерти в комисиите за оценка, където това е подходящо.
Поради незадоволителния напредък в усвояването на средствата, в края на 2011 г. има съществен риск да се отпишат бюджетни кредити на ЕФР.	За намаляване на риска от отписване на бюджетни кредити през 2011 г. и 2012 г. да се следи постоянно за напредъка в изпълнението на договорените проекти и да се стимулират бенефициентите, където е възможно, да приключат и подадат заявки за плащане възможно най-бързо, а МЗ да ускори проверките на проектите. Да се насърчи подаването на проекти, които имат къс срок на изпълнение; да се допускат повече междинни плащания по големите инфраструктурни проекти. Да се ускори прилагането на мярката за инвестиции в рибарски пристанища и места за разтоварване на улови, като се осигури ефективен контрол на напредъка в подготовката на проекти за големите пристанища от „Рибни ресурси ЕООД” се подпомогне подготовката на проекти за останалите приоритетни инфраструктурни обекти.

VIII. Приложения

Приложение 1. Йерархия на целите на ОПРСР



Приложение 2. Оценка на качеството на индикаторите

Индикатор	Коментар	Базисно състояние	Цел 2010 г.	Цел 2013 г.
Приоритетна ос 1				
Намаляване на риболовното усилие	Целите по този индикатор следва да се дефинират в съответствие с приетия План за намаляване на риболовното усилие.	-	0 %	0 %
Намаляване на капацитета на флота чрез постоянно прекратяване на риболовна дейност (GT и kW)	Този индикатор следва да се квантифицира на основа на приетия План за намаляване на риболовното усилие	Налична мощност: 62 924.12 kW (2007)	Съгласно приетите консервационни мерки	Съгласно приетите консервационни мерки
Степен на модернизация на риболовния флот	Бюджетът на Мярката, не е достатъчен за постигане на тези цели	-	Най-малко 50% от риболовните кораби /до 55 риболовни кораби/ Най-малко 35% от дребномащабния крайбрежен флот /до 650 риболовни кораби/	Най-малко 70% от риболовните кораби /до 75 риболовни кораби/ Най-малко 50% от дребномащабния крайбрежен флот /до 1091 риболовни кораби/
Мощност на сменените двигатели и намаляване на свързаната с тях мощност (kW)	Индикаторът е неясен. Целевите стойности следва да се определят в kW, а не в %.	Налична мощност: 62 924.12 kW (2007)	10% от мощността на подновените двигатели	20% от мощността на подновените двигатели
Брой обучени рибари	Показателят е нереалистично висок, тъй като предвижда обучение на близо 60% от целевата група		До 1000 рибари	До 2000 рибари
Приоритетна ос 2				
Тонове продукция от аквакултура	Индикаторът следва да се прецизира и да се уточни дали става въпрос за модернизирано или за разширено производство или и за двете. Целевата стойност следва да се зададе в тонове, а не в % увеличение спрямо 2005. Данните показват, че целта е постигната още през 2008 г. без подпомагане от Програмата	3 143 т (2005)	+50%	+80%

Индикатор	Коментар	Базисно състояние	Цел 2010 г.	Цел 2013 г.
Тонове преработена продукция	Целевата стойност следва да се зададе в тонове, а не в % увеличение спрямо 2005.	7 185 т (2005)	+50%	+80%
Тонове разтоварена риба (риболов във вътрешни водоеми)	Целевите стойности на индикатора противоречат на целите на Мярката (целта следва да е 0 или отрицателна)	400 т (2005)	+50%	+100%
Дял на проектите щадящи околната среда	Липсва ясна дефиниция на индикатора (не е ясно дали се отнася за дял на проектите по М2.2 или за общия дял на подпомогнатите проекти, които водят до намаляване на отрицателното влияние върху околната среда/ имат положителен ефект върху околната среда).	0	+10%	+20%
Увеличаване на оборота	Индикаторът следва да се прецизира, тъй като има големи разлики между индикатора за обем и индикатора за оборот (за обема се цели увеличаване с 100%, а за оборот - увеличаване с 50%), което не е обвързано с целите на Програмата	(2005) Производство на аквакултура: 2 500 000 евро Преработка: 9 800 000 евро	Производство на аквакултура: +30 % Преработка: +10%	Производство на аквакултура: +50% Преработка: +20%
Степен на модернизация на риболовния флот, извършващ риболов във вътрешни водоеми	Предвиденият бюджет не достатъчен, за се постигне подобно увеличаване	0	+30%	+60%
Приоритетна ос 3				
Брой модернизирани пристанища	-	0	2	4
Брой конструирани покрити лодкостоянки	-	0	2	до 6 - 8
Брой модернизирани места за разтоварване	-	0	2	до 10
Брой създадени организации на производителите	-	0	2	2

Индикатор	Коментар	Базисно състояние	Цел 2010 г.	Цел 2013 г.
Повишаване средното ниво на потребление на риба	Удвояване на потреблението на риба е невъзможно да се постигне с предвидените мерки	3.5 кг/годишно	5.5 - 6 кг/годишно	7.5 – 8 кг/годишно
Увеличаване добавената стойност на преработената и продадена риба (ИВ)	Необходима е дефиниция на индикатора. Този индикатор е по-подходящо да се ползва на равнище Програма	13.8 млн. евро	+10%	+20%
Брой пре-оборудвани риболовни кораби за обучение в областта на рибарството	Целта е прекалено амбициозна предвид ограничените средства, с които разполагат образователните институции	0	2	4
Приоритетна ос 4				
Очакван брой създадени рибарски групи		0	2	6
Територия, покрита от рибарски групи	Индикаторът не е актуализиран след промяна на Програмата и увеличение на групите от 4 на 6	0	800 км2	1 600 км2
Население на територията, покрита с рибарски групи	като по-горе	0	25 000	50 000
Работни места, създадени или поддържани в и извън сектор рибарство	като по-горе		300	700

Приложение 3. Списък на срещите и интервютата

Име, Фамилия	Длъжност	Организация
Структури за управление на ОП, Министерски съвет, МЗХ и други министерства		
Цветан Димитров	Зам. Министър на МЗХ Председател на КН	Министерство на земеделието и храните
Елиза Дилова	Директор дирекция	Дирекция „Европейски фонд за рибарство” (ДЕФР), ИАРА
Катерина Чушева	Началник отдел	Отдел „Програмиране и мониторинг”, ДЕФР, ИАРА
Таня Ръсовска	Началник отдел	Отдел „Управление на приоритетни оси” ДЕФР, ИАРА
Паолина Киркова	Главен експерт	Отдел „Програмиране и мониторинг”, ДЕФР, ИАРА
Стоян Котов	Главен експерт	Отдел „Програмиране и мониторинг”, ДЕФР, ИАРА
Татяна Михайлова	Главен експерт	Отдел „Програмиране и мониторинг”, ДЕФР, ИАРА
Боряна Воденичарска	Главен експерт	Отдел „Програмиране и мониторинг”, ДЕФР, ИАРА
Пламена Капралюкова	Началник отдел	Отдел „Статистика” ДЕФР, ИАРА
Весела Карамелска	Началник отдел	Отдел „Правно и информационно обслужване” ДЕФР, ИАРА
Георги Малинов	Експерт	Сектор „Рибарство и контрол” ТС Пловдив на ИАРА
Катя Андонова	Експерт	Сектор „Рибарство и контрол” ТС Бургас на ИАРА
Продан Проданов	Началник Регионален център, Варна	Регионален център РК-Североизточна България ИАРА
Ивелина Иванова	Експерт	Сектор „Рибарство и контрол” ТС Варна на ИАРА
Атанас Чолаков	Началник на ТС-Добрич	ТС Добрич ИАРА
Кремена Енчева	Експерт	Сектор „Рибарство и контрол” ТС Добрич на ИАРА
Михаил Михайлов	Директор	Регионален център Русе ИАРА
Невин Мехмедова	Началник отдел	Отдел „Рибарство и аквакултури” ДФЗ-Разплащателна агенция
Лъчезар Спасов	Главен одитор	Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз”
Демина Байрактарска	И.д. директор Член на КН	Дирекция Развитие на селските райони МЗХ
Павлина Ковачева	Държавен експерт	Изпълнителна агенция Морска Администрация
Владимир Тодоров	Експерт Политически кабинет	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщения
Ст.н.с. д-р Кирил Киров	Директор	Централна лаборатория по ветеринарно-санитарна експертиза и екология, Българска агенция по безопасност на храните
Ели Цветкова	Държавен експерт	Отдел Стратегия и програми за околната среда, Дирекция Политики по околната среда, МОСВ

Име, Фамилия	Длъжност	Организация
Светлин Статков	Изпълнителен директор	„Национален гаранционен фонд” АД
Браншови асоциации		
Д-р Тачо Пашов	Председател на Управителния съвет	Национална асоциация по рибовъдство (НАР)
д-р Йордан Господинов	Изпълнителен директор	Асоциация на производителите на рибни продукти „БГ Фиш”
Недялко Колаксьзов	Председател	Национална асоциация по рибарство и аквакултури (НаРиБА)
Николай Кисьов	Експерт консултант	Национална асоциация по рибарство и аквакултури (НаРиБА)
Емил Милев Мартин Парушев	Председател Зам. Председател	Сдружение „Черноморски изгрев” – Варна
Димитър Димитров	Координатор	Сдружение „Черноморски изгрев” – София
Бенефициенти		
Недялко Колаксьзов	Управител	ЕТ НИК 60 – Недялко Колаксьзов
Веселин Денчев	Управител	Еко Фиш ООД
Емил Проданов	Управител	Пластик ООД – Хасково
Стамат Стаматов	Ръководител проект	ЕТ Тодор Стаматов
Ангел Георгиев	Управител	Ейнджъл – Дайвърс ООД
Димитър Димитров	Управител	Мичик ООД
Найден Станев	Управител	Бляк Сий Шелс ООД
Веселин Прокопиев	Управител	Дълбока ООД
Динчер Хаджиев	Управител/ собственик	Делта-2000 ООД
Инан Акиф	Управител/ собственик	Кария Фиш ООД
Живко Василев	Съ-управител	Бул Аква Фиш ООД
Христо Иванов	Управител	Денико-2007, ООД
Стоян Иванов Деян Иванов	Управители	Аква Фиш Пазарджик ООД
Християн Анков	Управител	Хеда ООД
Борис Спасов	Управител	Спакал ЕООД
Радослав Живков*	Управител	Ер Де Ес Къмпани ООД
Ян Калчев	Управител	Яна 08 ЕООД
Димитър Димитров Явор Джонев	Управител	Капа ООД
Николай Бинев*	Управител	Хепи Фиш ООД
Кандидати с отхвърлени/неподкрепени проекти		
Саркис Цънзалия*	Ръководител проект	Трансимпекс ЕАД
Борислав Бечев	Управител	Сокол-БЛРС ЕООД
Людмил Джурков*	Ръководител проект	Ихтио 2008 ООД
Младен Ангелов	Управител	Ангелови Младен Ангелов-58 ЕООД*
Станимир Стаменов	Управител	Елсед ООД*
Васил Мирчев Николай Костов	Управител Ръководител проект	Сетта ЕООД*
Недялко Дянков	Управител	Аква Хисар-ВТ ООД*
Делчо Захариев	Мениджър експорт	Динг-Павлови и Сие
Производители на риба и рибни продукти, корабособственици, рибарски сдружения		
Любов Георгиева	Управител	Електа ЕООД
Петко Русинов	Председател	Атлантик ООД
Инж. Петър Василев	Директор	Черноморски риболов Бургас АД
Владимир Стоянов	Изпълнителен директор	Черноморски риболов Бургас АД

Име, Фамилия	Длъжност	Организация
Росен Димитров	Председател на Управителен съвет	Рибарско сдружение „Балчик”
Йордан Харасимов Полина Харасимова	Управител / Съсобственик	Север Експорт ООД
Миндьо Стоянов	Изпълнителен директор	Делта Индъстри АД
Джамалаедин Алиев	Председател на Управителен съвет	Рибарско сдружение Калиакра 2009
Таньо Манолов,	Съсобственик	Таньо ООД язовир Жребчево
Радко Стайков,	Съсобственик	Карнобат Член на НАР
Георги Пинелов	Помощник-управител	Рибни ресурси ЕООД
Милен Караманев	Управител	ЕТ Мирона Нова Загора
Съби Стойчев	Управител	Стройком, ЕООД Нова Загора
Местни инициативни групи и ФАР-НЕТ		
Таня Шумкова	Географски експерт	ФАР-НЕТ звено за подкрепа
Джон Грийв	Експерт	ФАР-НЕТ звено за подкрепа
Иван Недев	Председател на Управителния съвет	МИРГ Тутракан- Главиница-Сливо поле
Евелина Иванова	Координатор	
Неби Кехая	Координатор	МИРГ Доспат-Девин-Батак
Никола Иванов	Председател на Управителния съвет, общински съветник Община Несебър	МИРГ Поморие - Несебър
Тони Митев	Секретар на община	МИРГ Поморие - Несебър
Петя Чапеева	Директор Дирекция, община Созопол	МИРГ Приморско-Царево-Созопол
Нелко Йорданов	Координатор	МИРГ Шабла- Каварна-Балчик
Невена Донева	Кметски заместник на с. Тюленово	Община Шабла
Мартин Стоянов	Член на управителния съвет	МИРГ Шабла- Каварна-Балчик
Жечка Калинова	Консултант за разработване на стратегия МИРГ Шабла- Каварна-Балчик	Идеин, ООД
Общини и сдружения на общините		
Красимир Кръстев	Кмет на община Шабла	Община Шабла
Николай Ангелов-	Кмет на община Балчик	Община Балчик
Николай Димитров	Кмет на община Несебър	Община Несебър
Благой Станчев	Парламентарен секретар	Национално сдружение на общините в Р.България
Научни институти и учебни заведения		
Д-р Лиляна Хаджиниколова	Директор	Институт по рибарство и аквакултури – Пловдив, Селскостопанска академия
Д-р Таня Хубенова	Ръководител на секция Аквакултури	Институт по рибарство и аквакултури – Пловдив, Селскостопанска академия
Доц. Д-р Даниела Петрова	Директор	Институт по рибни ресурси – Варна, Селскостопанска академия
Д-р Марина Панайотова	Научен сътрудник, Зав.секция	Институт по океанология, Българска академия на науките
д-р Валентина Тодорова	Научен сътрудник	

Име, Фамилия	Длъжност	Организация
Виолин Райков	Научен сътрудник	
Панайот Жечков	Директор	Професионална гимназия по морско корабоплаване и риболов „Свети Никола”
Екологични НПО		
Живко Богданов	Координатор програма „Гори” Член на КН	WWF Дунавско-Карпатска програма България
Юлия Григорова	Координатор Програма „Финансови инструменти за околна среда”	WWF Дунавско-Карпатска програма България
Тихомир Стефанов	Член на КН	Сдружение за дива природа „Балкани”
Константин Господинов*	Експерт	Българско дружество за защита на птиците, Бургас
Други		
Вася Вановска	Завеждащ отдел	Райфайзен БАНК
Чавдар Кузманов	Специалист	Сектор ‘Европейски фондове’ Отдел ‘Публичен сектор и институционални клиенти’
Владислава Панайотова	Ръководител отдел	Отдел ‘Европейски програми’ МКВ Unionbank
Станка Тачева	Директор	Бизнес център/Бизнес инкубатор Нова Загора

*Телефонно интервю

Приложение 4. Списък на документите

Документ
Законодателство за ЕФР и указания на Европейската Комисия
Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета от 27 юли 2006 за Европейския фонд за рибарство за програмен период 2007-2013
Регламент (ЕО) № 498/2007 на Комисията от 26 март 2007 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета относно Европейския фонд за рибарство
EFF Vademecum C(2007)/3812), 2007
Документи за ОПРСР и нейното прилагане
Национален стратегически план за рибарство и аквакултури 2007-2013 г.
Оперативна Програма за развитие на сектор „Рибарство”
Предварителната оценка на Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство”
Наредби по мерките
Критерии за избор на проекти на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България
Устройствен правилник на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури, Приет с ПМС № 95 от 18.05.2010 г., обн., ДВ, бр. 41 от 1.06.2010 г.
Годишен доклад за 2008 г. за изпълнението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България
Годишен доклад за 2009 г. за изпълнението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България
Годишен доклад за 2010 г. за изпълнението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България (предварителен вариант)
Доклад от Явор Недев, изпълнителен директор на ИАРА Относно: Наблюдението и контрола при прилагането на Оперативна програма за развитие на сектор «Рибарство», включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането ѝ, съгласно Становище по екологична оценка № 6–5/2007 г. на Министъра на околната среда и водите (Изм. № 0309-8 от 1.02.2011 г.).
Правила за работа на Комитета за наблюдение на Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство” на Република България за Програмен период 2007 – 2013 г.
Описание на системата за управление и контрол по ОПРСР (версия 14/10/2010)
ИАРА, План за приспособяване на риболовното усилие, 2010
Национална схема за изваждане от експлоатация на кораби от българския риболовен флот, 2010
Национален план за опазване на биологичното разнообразие 2005-2010 г., МОСВ
Договори на подкрепените проекти
Протоколи от заседанията на Комитета за наблюдение
Протоколи от заседанията на работните групи към Комитета за наблюдение
База данни с индикатори за мониторинг (поддържана от УО)
Комуникационна стратегия 2007-2013 г.
Комуникационен план на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” (2007-2013), февруари 2008 г.
Комуникационен план 2010-2011 г. на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство” (2007-2013), март 2010 г
Наръчник за най-често допускани грешки при кандидатстване по мярка 2.1 на Оперативна програма за

Документ
развитие на сектор рибарство
Сметна палата на Република България, Доклад за резултатите от извършен одит на системите за прилагане на Националния стратегически план за развитие на селските райони и Националния стратегически план за рибарство и аквакултури за периода от 01.01.2006 г. до 30.06.2008 г.
Сметна палата на Република България, Доклад за резултатите от извършен одит на управлението на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство”, който обхваща периода от 01.07.2008 г. до 31.12.2009 г.
Документи за развитие на рибарството, рибарските области и политиката
Статистически/административни данни за сектор Рибарство
ЕП, Комисия по рибно стопанство, Работен документ, Настоящото и бъдещото управление на риболова в Черно море, Комисия по рибно стопанство, Докладчик: Илияна Йотова, 17.12.2010 и изказвания на български представители пред Комисия по рибно стопанство на ЕП
Становище на Националната асоциация на рибопроизводителите, относно дискутираните на Зелената книга и проблемите на ОПОР и по-специално на аквакултурата
Други становища и интервюта на представители на браншови асоциации
МЗХ, Ситуационно-перспективен анализ на Риба и други аквакултури през 2008 и прогноза за 2009 г.
Eurofish magazine November/December 2010 EM6 Country profiles: Bulgaria
Study on the supply and marketing of fishery and aquaculture products in the European Union
Green paper on a reform of the Common Fisheries Policy
The Common Fisheries policy. The users guide.
The European Fisheries Fund 2007-2013/Brochure
EC, Guidelines on positive environmental initiatives to be taken by the fishing sector
Годишен Доклад за прилагането на европейския фонд за рибарство (2007 г.) /* COM/2009/0006 окончателен
Доклад на Комисията - Втори годишен доклад за изпълнението Европейския фонд за рибарство (2008 г.) SEC(2009)1714 /* COM/2009/0696 окончателен
Документи на мрежата ФАР-НЕТ – наръчници, материали от конференции, проведени през периода 2009-2010 г.
DG (SANCO) 2010-8498 - MR Final Report of a Specific Audit Carried out in Bulgaria from 01 to 11 June 2010 in Order to Evaluate the Control Systems in Place Governing the Production and Placing on the Market of Fishery Products in the Context of a General Audit.
Ръководства за оценка/Доклади за оценка
The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers Working Paper - Indicators for Monitoring and Evaluation: A Practical Guide for the European Fisheries Fund European Commission, Working Paper on Ex Ante Evaluation for the European Fisheries Fund
European Commission, Working Paper, Interim evaluation of the EFF (2007-2013), Methodological framework, 18.08.2010.
Ex-post Evaluation of the Financial Instrument for Fisheries Guidance. Final Report (volume 1 & 2), 2010.
Interim evaluation of the European Fisheries Fund (2007-2013), Final report, February 2011.
Други
Закон за рибарството и аквакултурите, Обн., ДВ, бр. 41 от 24.04.2001 г., посл.изм. и доп., бр. 19 от 8.03.2011 г., в сила от 9.04.2011
Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България,

Документ
Обн., ДВ, бр. 12 от 11.02.2000 г., посл.изм. доп., бр. 88 от 9.11.2010 г., в сила от 1.01.2011 г
Закон за устройството на Черноморското крайбрежие, Обн., ДВ, бр. 48 от 15.06.2007 г., в сила от 1.01.2008 г., посл.изм., бр. 92 от 20.11.2009 г., в сила от 20.11.2009 г. Закон за стоковите борси и тържищата, Обн., ДВ, бр. 93 от 1.11.1996 г., посл.изм., бр. 97 от 10.12.2010 г., в сила от 10.12.2010 г.
Закон за ветеринарномедицинската дейност, Обн., ДВ, бр. 87 от 1.11.2005 г., в сила от 1.05.2006 г., посл. изм., бр. 8 от 25.01.2011 г., в сила от 25.01.2011
Закон за храните, Обн., ДВ, бр. 90 от 15.10.1999 г., посл.изм. и доп., бр. 8 от 25.01.2011 г., в сила от 25.01.2011 г.
Закон за водите, обн. ДВ. бр.67 от 27 юли 1999г., в сила от 28.01.2000 г., посл. изм., ДВ. бр.28 от 5 април 2011 г.
Закон за опазване на околната среда, Обн. ДВ. бр.91 от 25 Септември 2002г., посл. изм. ДВ. бр. 103 от 29 декември 2009г.
Закон за биологичното разнообразие, обн. ДВ. бр.77 от 9 август 2002 г., посл. изм. ДВ. бр.33 от 26 април 2011г.
Концепцията за промени в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, ИАМА, 31.05.2010 г.
Постановление № 70 на МС от 14.04.2010 г. за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, Обн., ДВ, бр. 31 от 23.04.2010 г., в сила от 23.04.2010 г., доп., бр. 64 от 17.08.2010 г., в сила от 17.08.2010 г.
Наредба № 41 от 20.04.2006 г. за условията и реда за признаване на организации на производители на риба и други водни организми, Издадена от Министъра на земеделието и горите, обн., ДВ, бр. 40 от 16.05.2006 г.
Наредба № 19 от 9.12.2004 г. за регистрация на пристанищата на Република България, Издадена от Министъра на транспорта и съобщенията, обн., ДВ, бр. 111 от 21.12.2004 г., в сила от 21.12.2004 г., изм., бр. 62 от 29.07.2005 г., в сила от 29.07.2005 г., доп., бр. 91 от 10.11.2006 г., изм. и доп., бр. 75 от 24.09.2010 г.
Наредба № 54 от 28.04.2006 г. за водене на регистрите по чл. 16 от Закона за рибарството и аквакултурите, Издадена от Министъра на земеделието и горите, обн., ДВ, бр. 45 от 2.06.2006 г., в сила от 1.07.2006 г., изм. и доп., бр. 82 от 19.10.2010 г., в сила от 19.10.2010 г., попр., бр. 98 от 14.12.2010 г.
Наредба № 4 от 13.01.2006 г. за условията и реда за осъществяване на първа продажба на риба и други водни организми, Издадена от Министъра на земеделието и горите, обн., ДВ, бр. 14 от 14.02.2006 г.
Наредба № 9 от 29.07.2005 г. за изискванията за експлоатационна годност на пристанищата, Издадена от Министъра на транспорта и съобщенията, обн., ДВ, бр. 65 от 9.08.2005 г., в сила от 9.08.2005 г., посл. изм. и доп., бр. 100 от 12.12.2006 г., бр. 103 от 7.12.2007 г.
Годишен доклад за усвояването на средствата от Европейския съюз в Република България за 2010 г., Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове, НС, януари 2011 г.
МЗХ, Годишен доклад за изпълнението на Програма САПАРД за периода 01.01.2009 – 31.12.2009 и Окончателен доклад за изпълнението на Програма САПАРД в Република България, юни 2010 г.