



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРОЕКТ

на

**СПОРАЗУМЕНИЕ ЗА ПАРТНЬОРСТВО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,
ОЧЕРТАВАЩО ПОМОЩТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ СТРУКТУРНИ
ИНВЕСТИЦИОННИ ФОНДОВЕ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 Г.**

версия 2.0

28 май 2013 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	РАЗДЕЛ 1	7
1.1.	Анализ на различията, потребностите за развитие и потенциала за растеж и приоритетите за финансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове..	7
1.1.1.	Въведение	7
1.1.2.	Обща макроикономическа картина	7
1.1.3.	Фактори, обуславящи растеж	11
1.1.4.	Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите по основни фактори за развитие на Република България (SWOT анализ)	50
1.1.5.	Стратегически приоритети за финансиране по ЕСИФ	52
1.2.	Резюме на предварителната оценка	74
1.3.	Избор и обосновка на тематични цели, основни резултати по тематични цели и по фондове	76
1.4.	Индикативно разпределение на помощта от ЕС по тематични цели за всеки от ЕСИФ	78
1.5.	Хоризонтални принципи и цели на политиката за изпълнение на ЕСИФ	79
1.5.1.	Принцип на партньорство	79
1.5.2.	Насърчаване на равенството между мъжете и жените, недопускане на дискриминация и достъпност	80
1.5.3.	Устойчиво развитие	81
1.5.4.	Хоризонтални цели на политиките	82
1.6.	Списък на Програмите	83
II.	РАЗДЕЛ 2	84
2.1.	Координация между ЕСИФ и други национални и европейски инструменти за финансиране и Европейска инвестиционна банка	84
2.2.	Допълняемост	88
2.3.	Резюме на предварителните условия	89
2.4.	Обща рамка за изпълнението	89
2.5.	Административен капацитет	91
2.6.	Намаляване на административната тежест	96
III.	РАЗДЕЛ 3	100
3.1.	Интегриран подход за териториално развитие	100
3.1.1.	Водено от общността местно развитие	100
3.1.2.	Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ)	101
3.1.3.	Устойчиво градско развитие	101
3.1.4.	Основни приоритетни области за сътрудничество	103
3.1.5.	Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социалното изключване	105
3.1.6.	Интегриран подход за справяне с демографските предизвикателства на регионите или специфични нужди на географските области	112
IV.	РАЗДЕЛ 4	113
4.1.	ИСУН	113
4.2.	ИСАК	115
4.3.	АКСТЪР ПОПАЙ	117

Списък на съкращенията

АДФИ	Агенция за държавна финансова инспекция
АОП	Агенция за обществени поръчки
АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура“
БАН	Българска академия на науките
БВП	Брутен вътрешен продукт
БДС	Брутна добавена стойност
БНБ	Българска народна банка
БОК	Болести на органите на кръвообращението
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВЕИ	Възобновяеми енергийни източници
ВЕЦ	Водоелектрическа централа
ВУЗ	Висше/и учебно/и заведение/я
ГПСОВ	Градска пречиствателна станция за отпадни води
ДДПМРСР	Дирекция „Договориране по прилагане на мерките за развитие на селските райони“
ДНСК	Дирекция за национален строителен контрол
ДОППМРСР	Дирекция „Оторизация“ на плащанията по прилагане на мерките за развитие на селските райони“
ДППИ	Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“
ЕОТС	Европейско обединение за териториално сътрудничество
ЕЗФРСР	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
ЕК	Европейската комисия
ЕО	Европейска общност
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСТЕ	Европейска схема за търговия с емисии
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕС 27	Европейски съюз на 27-те държави членки
ЕТС	Европейско териториално сътрудничество
ЕФГЗ	Европейски фонд за гарантиране на земеделието
ЕФМДР	Европейски фонд за морско дело и рибарство
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗНЗ	Закон за насърчаване на заетостта
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗПУКИ	Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси
ЗСПД	Закон за семейни помощи за деца
ЗУСЕС	Закон за управление на средствата от ЕС
ИАНМСР	Изпълнителна агенция за насърчаване на малките и средните предприятия
ИАППД	Изпълнителна агенция „Проучване и поддържане на река Дунав“
ИАРА	Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури

ИЗП	Използвана земеделска площ
ИКТ	Информационни и комуникационни технологии
ИМТ	Интермодален терминал
ИРР	Институт по рибни ресурси
ИПГВР	Интегриран план за градско възстановяване и развитие
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение
ИТИ	Интегрирани териториални интервенции
ИТС	Информационни технологии и съобщения
КАВ	Качество на атмосферния въздух
КН	Комитет за наблюдение
КООНПХУ	Конвенция на ООН за правата на хората с увреждания
КФ	Кохезионен фонд
МЗ	Министерство на здравеопазването
МЗХ	Министерство на земеделието и храните
МИЕТ	Министерство на икономиката, енергетиката и туризма
МК	Министерство на културата
МОН	Министерство на образованието и науката
МОСВ	Министерство на околната среда и водите
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МФИ	Международни финансови институции
НАП	Национална агенция за приходите
НЕК	Национална електрическа компания
НЗОК	Национална здравно-осигурителна каса
НИП	Национален институт по правосъдие
НКЖИ	Национална компания „Железопътна инфраструктура“
НКПР	Национална концепция за пространствено развитие
НИРД	Научноизследователска и развойна дейност
НПО	Неправителствена организация
НПР	Национална програма за реформи
НПР: Б2020	Национална програма за развитие: България 2020
НПРф	Национална програма за реформи 2012-2020 г.
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
НСРР	Национална стратегическа референтна рамка
НСУЦЖ	Национална стратегия за учене през целия живот
НТОД	Нетърговски организации, обслужващи домакинствата
НЦЗИ	Национален център по здравна информация

НЦОЗА	Националният център по общественото здраве и анализи
ОО	Одитиращ орган
ОП	Оперативна програма
ОПАК	Оперативна програма Административен капацитет
ОПДУ	Оперативна програма Добро управление
ОПЛ	Общопрактикуващ лекар
ОП НОИР	Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж
ОПОС	Оперативна програма Околна среда
ОПРР	Оперативна програма Регионално развитие
ОПРР 2014-2020	Оперативна програма Региони в растеж
ОП РЧР	Оперативна програма Развитие на човешките ресурси
ОПРСР	Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“
ОПТ	Оперативна програма Транспорт
ОПТП	Оперативна програма Техническа помощ
ОСП	Обща селскостопанска политика
ОСР	Обща стратегическа рамка
ПДК	Пределно допустима концентрация
ПИК	Политика по околна среда
ПОС	Политика по изменение на климата
ППС	Паритет на покупателната способност
ПРСР	Програма за развитие на селските райони
ПСОВ	Пречиствателна станция за отпадъчни води
ПССП	Площта със селскостопанско предназначение
ПТП	Пътно-транспортно произшествие
ПУРН	План за управление на риска от наводнения
ПУЗТ	План за управление на защитени територии
ПЧИ	Публично-частни инвестиции
ПСЕС	Дирекция „Програмиране на средствата от Европейския съюз“
РБ	Република България
РГ	Работна група
РГСР	Работна група за разработване на Споразумението за партньорство
РОУКАВ	Район за оценка и управление на качеството на атмосферния въздух
РПМ	Републиканска пътна мрежа
СЕПП	Схема за единно плащане на площ
СГО	Структури на гражданското общество
СЗО	Световната здравна организация
СЗР	Северозападен район
СИР	Североизточен район
СКУСЕС	Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС

СКФ	Структурните и Кохезионния фонд
СО	Сертифициращ орган
СОП	Специални образователни потребности
СП	Споразумение за партньорство
СЦР	Северен централен район
ТРГ	Тематична работна група
ТС	Техническа спецификация и пълно описание на обекта на поръчката
УО	Управляващ орган на Оперативна програма
УЦЖ	Учене през целия живот
ФПЧ	Фини прахови частици
ХВП	Хранително-вкусова промишленост
ХИПЦ	Хармонизиран индекс на потребителските цени
ЦКЗ	Централно координационно звено
ЦИО	Централен информационен офис
ЦИКО	Централен информационен и координационен офис
ЮЗР	Югозападен район
ЮИР	Югоизточен район
ЮЦР	Южен централен район
DSL	Digital Subscriber Line (Цифрова абонатна линия)
GHG	Green-house gas emissions (парникови газове)
LAN	Local area network (локална интернет мрежа)
NEET	Not in employment, education or training (необхванати от трудова дейност, образование или професионално обучение)
RLAN	Radio Local Area Network (локална радио мрежа)
TEN-T	Транс-европейска транспортна мрежа

I. РАЗДЕЛ 1

1.1. Анализ на различията, потребностите за развитие и потенциала за растеж и приоритетите за финансиране от Европейските структурни и инвестиционни фондове

1.1.1. Въведение

Анализът на различията между регионите, потребностите за развитие и потенциала за растеж на Република България е изготвен съобразно Общата стратегическа рамка на Европейския съюз и стъпвайки на социално-икономическите, макроикономическите и секторни анализи¹, изготвени за целите на Националната програма за развитие: България 2020; Националната програма за реформи 2012-2020 г., актуализация 2012 г.; Конвергентната програма на Република България 2012-2015 г.; Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.; Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025 г.; проектите на Програми за периода 2014-2020 г., както и приложимите секторни документи². Анализът отчита и специфичните препоръки на Съвета от юли 2012 г., Country Fact Sheet³ за България на ЕК от юли 2012 г. и Позицията на службите на ЕК⁴.

В обхвата на анализа са включени показатели и критерии от значение за тематичните цели на ЕСИФ, по които България ще работи и адресирането от тях на идентифицираните области на несъответствие, потребностите за развитие и възможностите за растеж. Акцент е поставен върху приноса на СП както за изпълнението на НПР: България 2020 като основен документ за развитието на България, и на Националната програма за реформи, така и за постигане на общоевропейските приоритети за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и целите за растеж и заетост, формулирани в стратегия Европа 2020.

Таблица 1. Основни цели на развитието на България и ЕС

Показател	Базово(начално) състояние	Национални цели съгласно НПРф и НПР: България 2020	Стратегия Европа 2020
Процент на заетост на населението на възраст 20—64 години	63.9%, 2011 г.	76%	от 68.6% през 2011 г. до 75% през 2020 г.
Дял на инвестиции в НИРД от БВП	0.57%, 2011 г.	1.50%	3%
Емисии на въглероден двуокис	47.8%, 2010 г. (1988 г.=100%)	Увеличаване на нивата на парникови газове (GHG) извън ЕСТЕ с не повече от 20 % до 2020 г. спрямо 2005 г.	намаляване с 20% (30%) в сравнение с 1990 г.
Дял на възобновяемата енергия в крайното енергийно потребление	13.8%, 2010 г.	16% ⁵	20%
Повишаване на енергийна ефективност		с 25%	с 20%
Дял на преждевременно напуснали училище	12.8%, 2011 г.	11%	от 13.5% за 2011 г. на 10% през 2020 г.
Дял на населението на възраст 30 - 34 години със завършено висше образование	27.3%, 2011 г.	36%	от 34.6% през 2011 г. на 40% през 2020 г.
Брой на европейските граждани, които живеят под националните прагове на бедност	1 683 хил. души, 2011 г. ⁶	намаляване на броя живеещи в бедност с 260 хил. души	намаление с 25%, или с 20 млн. души

1.1.2. Обща макроикономическа картина

Република България е държава-членка на Европейския съюз от 2007 г., 12-та по площ, 16-та по брой на населението и на 21-во място по БВП през 2010 г. и 2011 г. Страната е в режим на валутен борд (обвързващ националната валута с

¹ Когато източникът на статистически данни не е посочен, се приема, че за данни, касаещи България, това е НСИ, а за данни за ЕС 27 – Евростат.

² Доклад за здравето за 2012 г. на Министерство на здравеопазването; Анализ на състоянието и факторното развитие на МСП в България, 2011-2012 г., ИАНМСП; Актуализирана национална стратегия за демографското развитие на населението в Република България 2012-2015 г.; Аграрен доклад на МЗХ, 2012 г.; Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 г.

³ Цитираните в анализа данни от Country Fact Sheet са отбелязани в курсив.

⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/bg_position_paper_bg.pdf

⁵ С РМС № 439 от 1 юни 2012 г. е приет Трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г., където националната цел е 16%: стр. 9: „За България е определен индивидуален ангажимент, позволяващ увеличаване на емисиите с 20% спрямо нивото им от 2005 г. Националните цели на държавите-членки за дял на ВЕИ в крайното енергийно потребление към 2020 г. варират от 10% до 49%. Целта на България е определена на 16%, в т.ч. 10% дял на био-горивата в крайното потребление на транспортни горива.“

⁶ По данни на НСИ – 1 673 хил. души за 2011 г.

еврото) и се характеризира с индустриализирана, отворена пазарна икономика, средно развит частен сектор и сравнително малък вътрешен пазар.

Таблица 2. Основни макроикономически показатели за Република България^{7, 8}

Показател	м. ед.	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁹
Население	брой	7 640 238	7 606 551	7 563 710	7 504 868	7 327 224	
БВП по пазарни цени	млн. лв.		69 295	68 322	70 511	75 308	77 582
БВП на човек	лв. (евро)		9 090 (4 648)	9 007 (4 605)	9 367 (4 789)	10 109 (5 169)	
БДС по базисни цени	% от БВП	84.0	83,3	85.9	86.1	86.5	
Инфлация (ХИПЦ)	%	7.6	12	2.5	3	3.4	2.7 (за периода 01.01 - 30.10.2012 г.)
Бюджетен излишък/ дефицит (-)	%	1.2	1.7	-4.3	-3.1	-2	
Външнотърговско салдо	млн.лв.		-19 343.5	-10 123.8	-7 204.5	-6 100.9	

Съгласно НПРФ¹⁰ за 2012 г. растежът на БВП на България е 0.8%, при 1.8% за 2011 г. Забавянето се дължи основно на по-слабо външно търсене, което е отразено в реален спад на българския износ (с 0.4%) в сравнение с 2011 г. Докато през 2010 и 2011 г. с положителен принос за икономическия растеж е износът, то през 2012 г. двигател на БВП е вътрешното търсене.

Инфлация

Инфлацията през 2012 г. остана на сравнително ниско ниво, като средногодишната ѝ стойност, измерена чрез ХИПЦ, възлезе на 2.4%. Инфлацията през първите два месеца на 2013 г. се забави до 2.2% на годишна база като през годината ще остане сравнително ниска под влияние на очакваната благоприятна конюнктура на международните пазари на суровини, както и пониженията в административните цени при природен газ, електро- и топлоенергия. Все още свитият пазар на труда и ограниченото потребителско търсене на дълготрайни стоки и услуги ще продължат да задържат базисната инфлация на сравнително ниско ниво.

Средногодишната инфлация се очаква да се забави до 1.8% през 2013 г., след което да се ускори до 2.6-2.7% в периода 2014—2016 г. В следващите години не се очаква повишение в международните цени на суровините в доларово изражение и при допускане за стабилно евро не се очаква ускорение на инфлацията по линия на външни фактори. С възстановяването на икономиката се очакват по-високи относителни потребителски цени на услугите в сравнение с хранителните и нехранителните стоки. В този период базисната инфлация се прогнозира около 3%, като се очертава да бъде по-висока от общата инфлация. Слаб (в рамките на 0.1–0.2 п.п.) се очаква да бъде приносът на административните цени върху общата инфлация в периода 2014–2016 г. Не се очаква данъчната политика да оказва влияние върху динамиката на потребителските цени, тъй като хармонизацията на акцизните ставки към минималните за ЕК нива приключва през 2014 г.

Основните рискове, свързани с прогнозата за инфлацията, се отнасят до развитието на международните цени и до темпа на икономически растеж в България. Международните цени на суровия нефт могат да нараснат по-значително в резултат от политическите кризи или нарастване на търсенето. Ограничено предлагане на някои селскостопански стоки и особено на зърнените култури в международен план във връзка с неблагоприятни климатични явления, допълнително може да предизвика по-висока инфлация в страната. В същото време, евентуално по-нисък икономически растеж на българската икономика ще окаже задържащ ефект върху цените на нехранителните стоки и услугите (базисната инфлация).

Външен сектор

През 2012 г. общото салдо по текущата и капиталовата сметка бе с минимален излишък в размер на 8.6 млн. евро при стойност от 536 млн. евро (1.4% от БВП) през 2011 г. Нарастването на търговския дефицит имаше най-голям принос за по-ниския положителен баланс. Понижението бе резултат от стабилния внос на стоки, воден от възстановяването на вътрешното търсене. В същото време, по-неблагоприятната външна среда (рецесия в ЕС, понижение на БВП сред основните ни партньори) доведе до съществено забавяне в износа. В резултат от това отрицателното търговско салдо възлезе на 3.6 млрд. евро за 2012 г., което е с 1.5 млрд. евро повече спрямо предходната година.

След две поредни години с негативно салдо по финансовата сметка, обусловено от слабата инвестиционна активност в икономиката и погасяването на чуждестранни задължения от банковия сектор, през 2012 г. се възстанови притокът на капитали в страната. Излишъкът достигна 2.2 млрд. евро или 5.6% от БВП. Входящите потоци бяха основно под формата на преки чуждестранни инвестиции, които възлязоха на 1.5 млрд. евро или 3.7% от БВП, отбелязвайки повишение от 12.5% на годишна база.

⁷ По данни на Националния статистически институт

⁸ По данни на Евростат

⁹ По предварителни данни от НСИ и Евростат

¹⁰ Национална програма за реформи, актуализация 2013 г.

Преките чуждестранни инвестиции ще останат на по-ниски нива спрямо предкризисния период и се очаква да нараснат до 4.4% от БВП през 2016 г., като ще осигуряват пълно покритие на дефицита по текущата сметка. Същевременно поради сравнително високата ликвидност, която банките поддържат, и в средносрочен период няма да се наблюдават големи входящи финансови потоци в сектора.

Паричен сектор

Основната цел на паричната политика в България е поддържане на ценовата стабилност чрез осигуряване стабилността на националната парична единица. Постигането на тази цел се осъществява чрез режим на паричен съвет.

Валутните резерви на страната достигнаха 13.9 млрд. евро към края на февруари 2013 г. и нарастват с 8.8% спрямо същия месец на предходната година, като осигуряват покритие на паричната база от 166%. При паричните агрегати през 2012 г. се наблюдаваше забавяне в темповете на растеж спрямо предходната година.

През 2012 г. кредитът за нефинансови предприятия се увеличи с 4.7% (6.1% към декември 2011 г.), а за домакинствата се сви с 1% (-0.4% към декември 2011 г.). Основни фактори за динамиката на кредита от страна на търсенето бяха ниската инвестиционна активност на предприятията и неблагоприятната ситуация на пазара на труд, която ограничаваше потреблението на домакинствата и допринасяше за запазването на високата им склонност към спестяване и за въздържане от поемането на нови задължения. През първите два месеца на 2013 г. растежът на банковия кредит се запази близък до този в края на 2012 г. - 4.9% при нефинансовите предприятия и -1% на годишна база при домакинствата.

Лихвените равнища по депозитите у нас продължиха да спадат в резултат на устойчивото нарастване на привлечените средства от резиденти и сравнително слабата кредитна активност. Към февруари 2013 г. среднопретегленият лихвен процент по новите срочни депозити, представен като претеглена средна стойност на 12-месечна база, спадна до 4% и е с 0.4 п.п. по-нисък спрямо същия месец на 2012 г. Среднопретегленият лихвен процент по новите кредити се понижи с 0.6 п.п. за същия период до 8.5%, като средният лихвен процент по банковите кредити за домакинства се понижи с 0.1 п.п. до 9.8%, а по кредитите за предприятия лихвените равнища се понижиха с 0.8 п.п. до 8.1%.

Прогнозираният годишен темп на растеж на паричното предлагане в края на 2013 г. е 7.2%, а през следващите години до 2016 г. се очаква да се движи в рамките на 8-10.5%. Растежът на кредита за частния сектор ще се ускори минимално до около 4% в края на 2013 г., като се очаква приносът на кредитите за домакинства плавно да нараства. До 2016 г. частният кредит ще продължи да се възстановява относително бавно, като в края на периода темпът му на нарастване няма да надхвърля 9%.

Фискална политика

Според предварителните данни в априлските нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ дефицитът на правителството за 2012 г. е в размер на 0.6% от БВП. Постигнатото фискално подобрение е резултат основно от започналото възстановяване на вътрешното търсене, усилията за увеличаване събираемостта на приходите, консолидиращите мерки в разходите и засилването на фискалната дисциплина във всички бюджетни сектори. Към края на 2012 г. номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ възлезе на 14 694.2 млн. лв. Съотношението му спрямо БВП в началото на 2013 г. е 17.2% .

Фискалната рамка за 2013 г. предвижда дефицитът на сектор „Държавно управление“ за 2013 г. да възлезе на 1.3 % от БВП. В частта на разходите е предвидено нарастване на ресурса за национално съ-финансиране по Оперативните програми, поради навлизането на изпълнението на програмите в по-напреднал етап, както и увеличение на средствата за социални политики, включително индексирание на пенсиите от април и увеличение на минималната работна заплата.

С новия Закон за публичните финанси България прави сериозна стъпка за усъвършенстване на националната система за управление на публичните финанси. Вградените в новата средносрочна бюджетна рамка елементи имат за цел засилване устойчивостта на средносрочните решения посредством налагането на ясни ограничения и отговорности на отделните подсектори на сектор „Държавно управление“, както и засилване ролята на подхода „отгоре надолу“ в процеса на приоритизиране и вземане на бюджетни и управленски решения. В дългосрочен план се очаква това да допринесе за повишаване на разпределителната ефективност, както и за засилване на бюджетната дисциплина.

Данъчната политика ще бъде насочена в подкрепа на макроикономическата стабилност и икономическия растеж, подобряването на бюджетните резултати, повишаването на фискалната устойчивост в дългосрочен план, подобряване на бизнес средата и стимулиране на икономическата активност, ограничаване на данъчните измами, както и намаляване на сивата икономика. Тези мерки ще допринесат за поддържане на доверието на чуждестранните инвеститори към българската икономика. Запазена е данъчната стратегия за ниски данъчни ставки при преките данъци, които са един от най-важните стимули за инвестиции и икономически растеж. Налице е продължаващ процес на прехвърляне на данъчната тежест от преките към косвените данъци чрез повишаване на някои акцизни ставки в съответствие с договореностите за достигане на минималните европейски нива.

За периода 2009–2011 г. бюджетните разходи на България отбелязват спад с близо 6 п.п. от БВП – третият най-голям спад в ЕС. Успоредно с ограничаване на държавния сектор тече и процес на преразпределение на основните разходни пера по функции в бюджета. Тенденцията е да се алокират повече средства към сектори с по-висок принос към икономическото развитие за сметка на сектори като отбрана и сигурност.

По отношение на състава, ефективността и ефикасността на разходите могат да се отбележат следните тенденции:

- Разходи по функция „Общи държавни служби“ (издръжка на правораздавателни и други държавни институции, разходи за научни изследвания и др.) - наблюдава се много значителен спад от 2009 г. до 2011 г. – от над 7% до 3.9% от БВП, който се дължи най-вече на намаляване на разходите за издръжка на държавните институции – от 5.9% до 2.8% от БВП. Разходите за научни изследвания (basic research) остават на нивото от 0.3% от БВП, което е в унисон със средните разходи за това перо в другите държави от ЕС. Очаква се в средносрочен период разходите за общите държавни дейности да нараснат слабо с около 0.4 п.п.
- Разходи за отбрана - през 2011 г. достигат най-ниския си дял досега – 1.3% от БВП (27% по-ниско от нивото за 2010 г.), при средно ниво за ЕС от 1.6% от БВП. Тенденцията ще се запази до 2016 г., когато разходите за отбрана ще достигнат 1.1% от БВП или 3.1% от всички бюджетни разходи.
- Разходи за сигурност - също отбелязват спад до 2.5% от БВП през 2011 г. Въпреки това нивото остава сравнително високо сравнено с това в ЕС (през 2011 г. средно в ЕС се отделя 1.9% от БВП за сигурност, а в България - 2.5% от БВП). В средносрочен план разходите ще продължат да намаляват, но като дял от БВП и като дял от общите бюджетни разходи ще останат сравнително високи.
- Разходи за икономически дейности като земеделие, транспорт, комуникации и енергетика - по-високи от средното за ЕС ниво, но сходни с нивата в страни с близки нива на доходи. Разходите в тази сфера в България се разпределят най-вече към транспорт - 2.9% от БВП. За земеделие се разпределят 0.5% от БВП. Тези разходи ще останат със значим и нарастващ дял в бюджета на България до 2016 г., което основно ще се дължи на нарастващото значение на европейските средства и свързаното с това национално съ-финансиране.
- Публични разходи за здравеопазване - като процент от БВП не са високи спрямо средноевропейските, но са с най-висок темп на нарастване за периода 2007-2011 г. Общата тенденция е разходите за тази сфера да намаляват в целия ЕС. В средносрочен план разходите за здравеопазване в България ще бъдат леко намалени в резултат на прилагане на редица мерки за оптимизиране на разходите и повишаване на тяхната ефективност.
- Разходи за образование - остават значително под средното ниво за ЕС. Съществена е разликата на средствата за предучилищно и училищно образование, за което в България са отделени 0.7% от БВП – със сравнително константен дял през годините. Като дял от общите бюджетни разходи към момента са съотносими към средното ниво в ЕС.
- Разходи за опазване на околната среда - 0.7% от БВП, като този дял е близък до средния за ЕС.
- Социални разходи - като дял от БВП те са доста по-ниски от средните за ЕС, но са много сходни с нивата в ЕС-12, които варират между 12 и 14% от БВП. Отделяме 36.2% от бюджетните си разходи за тази сфера, близо до средната стойност в Европа от 39.9% за 2011 г. Разлики има в структурата на тези разходи. 9.8% от БВП се отделят за пенсии в България, а този дял е сред най-високите в ЕС. Сравнително сходен с този в други държави от ЕС е делът на разходите за подкрепа на семействата и децата – 2.4% от БВП.

Сива икономика

Сивата икономика е съществена бариера пред постигането на устойчив икономически растеж. В края на 2011 г. средното ниво на сивата икономика, като процент от БВП на страните в ЕС достига 19.2%, докато за България то е 32.3% и нарежда страната на първо място по този показател, както и през предходните осем години. Сивата икономика и недеklarираният труд имат отрицателни последици върху постигането на макроикономическите цели, качеството и производителността на труда и социално сближаване, намаляват приходите от данъци и пряко се отразяват на недостатъчното финансиране на социалните системи. В този смисъл, е крайно необходимо да се адресират причините – недостатъчна адекватност и най-вече неефективното прилагане на трудовото законодателство, на данъчната и осигурителната политики, незавършаната реформа в съдебната система, необходимостта от допълнителна прозрачност на администрацията и съда и от засилване на диалога с гражданите и бизнеса. Нужно е също да осигурят инвестиции в производството и нови устойчиви възможности за работа и самонаемане, които да стимулират извеждането на човешки ресурс от сивия сектор.

Регионален преглед на българската икономика

В регионалната структура на БВП основен принос на ниво NUTS II има Югозападен район, в който попада основният икономически център на страната – столицата София, като в края на 2010 г. този принос е 48.2% от общия БВП, докато най-нисък е делът на Северозападен район – 7.2%. По данни на Евростат¹¹ по показателя БВП на човек от населението районите на България значително изостават от средното равнище, както и от водещите райони в ЕС. Северозападен и Северен централен район заемат последните две места в класацията на районите в ЕС по този показател съответно с 27.3% и 29.4% от средното за ЕС-27. Южен централен, Североизточен и Югоизточен район са на 4-то, 5-то и 7-мо място в групата от 20 региони с най-нисък БВП на човек в ЕС (с равнище от 30.7%, 35.7% и 36.3% от средното за ЕС). Откроява се Югозападен район (със 75.3 % от средното равнище за ЕС през 2009 г.), като в столицата са концентрирани значителна част от икономическите дейности и тя остава най-привлекателното място за бизнес и заетост в страната с равнище на БВП на човек от населението от 105% спрямо средното за ЕС. Отбелязват се силно изразена поляризация в динамиката на БВП и в реализирания БВП на човек от населението между София-град (столица) и останалите области на страната. Най-значително изоставане се наблюдава в областите Силистра, Сливен, Видин, Монтана, Хасково, Кърджали, Плевен, където БВП на човек е около 50% от средното равнище за страната.

¹¹ Regional Yearbook 2012

Териториалните различия при създаването на БДС по основни икономически сектори, както в междурегионален, така и във вътрешно регионален план, са много високи и показват специализацията на отрасловата структура на районите. Югозападен район е с най-висок принос по отношение на сектора услуги, като районът формира 55.7% от БДС в този сектор, следван със сериозна разлика от Южен Централен – 11.6% и Североизточен район – 10.3%. Югозападен район има водещо място и в произведената БДС от индустрията – 36.8%, на второ място отново с видима разлика е Южен централен – 18.2%, и на трето – Югоизточен район – 17.3%. С най-висок принос в аграрния сектор е Южен Централен район, формиращ 22.5% от националната БДС в селското стопанство и Северозападен район – 17.5%

Очаквания за развитието на българската икономика до 2020 г.

До 2020 г. се очаква темпът на нарастване на икономиката постепенно да се забави, като за периода 2017–2020 г. средният растеж се очаква да възлезе на 2.2%. Ограничаващ фактор за повишението на БВП ще бъде проявлението на негативните демографски тенденции, свързани с намаление на населението в трудоспособна възраст и съответното влияние върху предлагането на труд. Последното ще ограничава потенциалът за нарастване на икономиката, тъй като очакваното повишение на участието в работната сила няма да успее да компенсира демографските процеси.

Рисковете, свързани с икономическия растеж в България, до голяма степен зависят от външната среда. Евантуално задълбочаване на спада на икономическата активност в ЕС през 2013 г. и отлагане на възстановяването за 2014 г. ще има директен негативен ефект върху износа и косвен ефект върху потреблението и преките чуждестранни инвестиции.

Таблица 3: Макроикономически перспективи¹²

Показател	2012 Равнище (млн. евро)	2012 Темп на изменение	2013 Темп на изменение	2014 Темп на изменение	2015 Темп на изменение	2016 Темп на изменение
Реален БВП (по цени от 2012 г.)	39 667	0.8	1.0	1.8	2.9	3.4
Номинален БВП	39 667	3.0	3.0	4.2	5.1	5.7
Компоненти на реалния БВП						
Частно потребление	25 516	2.6	1.7	2.7	3.9	4.4
Правителствено потребление	6 165	-1.4	1.0	0.6	0.8	1.1
Бруто образуване на основен капитал	8 487	0.8	0.9	2.4	5.4	6.1
Изменение на запасите и нетно придобиване на активи (% от БВП)	965	2.4	2.5	2.5	2.5	2.5
Износ на стоки и услуги	26 429	-0.4	2.0	3.9	4.0	4.1
Внос на стоки и услуги	27 895	3.7	2.6	4.4	5.1	5.3
Приноси към растежа на реалния БВП (п.п.)						
Крайно вътрешно търсене	-	1.6	1.4	2.3	3.8	4.4
Изменение в запасите и нетно придобиване на активи	-	1.9	0.1	0.0	0.1	0.1
Външен баланс на стоки и услуги	-	-2.7	-0.5	-0.6	-0.9	-1.1

1.1.3. Фактори, обуславящи растеж

Растеж, основан на човешкия капитал

Демографско развитие

След 1990 г. се формира трайна тенденция на намаляване на броя на населението, като сравнителният анализ на демографското развитие на България и ЕС по ключови показатели показва наличието на общи неблагоприятни тенденции, по-силно изразени в България. Към края на 2011 г. населените места в България са 5 302, от които 257 са градове и 5 045 - села. Сто осемдесет и три населени места са обезлюдени, а в 21.3% от населените места живеят между 1 и 50 души.

Таблица 4. Основни демографски показатели за България за периода 2008-2011 г.

Показател	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.
Гъстота на населението на 1 км ²	68.6	68.2	67.7	66.1
Полово съотношение (брой жени на 1 000 мъже)	1 066	1 067	1 068	1 054
Коефициент на възрастова зависимост	44.6	45.1	46.0	47.5
Темп на демографско остаряване	99.5	100.0	101.7	105.6
Относителен дял на градското от общото население (%)	71.1	71.4	71.6	72.7
Раждаемост (на 1 000 души)	10.2	10.7	10.0	9.6

¹² Конвергентна програма на Република България 2013 – 2016 г., актуализация април 2013 г.

Смъртност (на 1 000 души)	14.5	14.2	14.6	14.7
Естествен прираст (на 1 000 души)	-4.3	-3.5	-4.6	-5.1
Детска смъртност (на 1 000 живородени)	8.6	9.0	9.4	8.5
Нетен коефициент на възпроизводство	0.71	0.75	0.71	0.72
Тотален коефициент на плодovitост	1.48	1.57	1.49	1.51

В сравнение с данни от 2001 г. населението на Република България намалява със 7.1%, а спрямо 2008 отрицателният прираст е 8%. Допълнителен фактор за влошаващата се демографска картина е отрицателният механичен прираст на населението след 1990 г., като само за периода 2000 – 2010 г. той е 3.0%.

Към 31.12.2011 г. населението на България представлява 1.5% от населението на ЕС, като 72.7% (5 324 900 души) от населението на страната живеят в градовете и 27.3% (2 002 324 души) живеят в селата. В районите в южната част на България е концентрирано по-голяма част от населението (64%), което е важен фактор по отношение на потенциала им за развитие. Близо половината от населението живее в Югозападен и Южен централен район, като населението там е съответно 2 131 хил. (29.1%) и 1 471 хил. души (20.1%). Критично слабо населен е Северозападен район с гъстотата на населението – 43.87 души/кв.км към 31.12.2011 г. при средно 66.01¹³ за страната. Най-висока степен на гъстота и урбанизация е достигната в Югозападния район.

По предвиждания на Евростат за периода 2010-2060 г. населението на България ще намалее с близо 27%, а делът на населението над 65 г. ще достигне до над 32.6%¹⁴, докато този на децата до 15 г. ще се свие до 13%. По прогнози на Световна банка от 2012 г. към 2050 г. България ще има най-бързо свиващото се население в работоспособна възраст в света. Най-тревожното е, че се очаква населението на възраст между 15 и 24 години да намалее с 41%, което ще окаже директно влияние върху характеристиките и структурата на образователния сектор и пазара на труда, респективно върху цялата икономика.

Здравеопазване и физическа активност

За 2011 г. България е на предпоследно място в Европа по здравеопазване според резултатите от Европейския здравен потребителски индекс, който измерва инфраструктурния достъп, нивото на развитие на електронните здравни услуги, материално-техническата база за получаване на специализирана медицинска и обща здравна грижа и осигуреността с медицински специалисти и достъпа до тях. По данни на Световната здравна организация, Обединените нации и Световната банка¹⁵ България заема 73-то място от 145 държави за най-здравите нации в света.

Последните налични данни в Евростат за общите разходи (публични и частни) за здравеопазване, съотнесени към БВП за България са от 2008 г., като процентът е 6.9% - близо до средното за ЕС. Основната разлика е в дела на публичното финансиране на здравеопазването – в другите страни от ЕС той е над 80%, а в България този процент е около 50%. При средно 7.5% разходи от БВП за здравеопазване в ЕС-27¹⁶, по този показател България заема последно място с предвидени за 2013 г. едва 4.1% от БВП.

През 2011 г. в България практикуват 28 411 лекари със специалност, като 30% от тях са в Югозападен район и едва малко над 9% обслужват Северен централен район и над 12% - СЗР. Осигуреността на системата с човешки ресурси се доближава до средните европейски показатели на фона на прогресивно влошаване на възрастовата структура на медицинските специалисти, недостатъчен брой обучаващи се студенти и увеличаване на броя на медицински специалисти, желаещи да търсят професионална реализация извън страната.

По данни на НСИ и НЦОЗА през 2011 г. в страната има 343 лечебни заведения за болнична помощ като от гледна точка на собствеността е формирана смесена публично-частна система за болнична помощ. Най-голяма концентрация на лечебни заведения има в Югозападен район (96), следван от Южен централен (67), а най-малка е тя в Северен централен и Североизточен – по 37, като за последните две години 17 общински болници преустановяват дейността си. Осигуреността на населението с болнични легла през 2011 г. е 64.7 на 10 000 души, с около 16% повече от нивото в ЕС 27¹⁷ (55.1 легла на 10 000 души). Предвид това, основните нужди в сектора не са свързани с допълнителна инфраструктура, а са предимно от повишаване на качеството и високотехнологичната осигуреност (например клиники за инвазивна кардиология и PET скенери), както и от осигуряване на адекватен брой специалисти по райони.

Проблем за България е и цялостно високото ниво на **смъртността**. Коефициентът на смъртност през 2011 г. е 14.7‰, значително по-висок от средния за ЕС (9.64‰). Запазва се тенденцията смъртността да бъде по-висока в селата, отколкото в градовете. Най-високо е нивото на общата смъртност в областите Видин (22.7‰), Монтана (20.9‰) и Перник (18.9‰). В структурата на смъртността по причини, продължават да са водещи болестите на органите на кръвообращението – 67.0% и новообразуванията – 15.7%. През 2011 г. стандартизираният коефициент за смъртност за България¹⁸ от БОК нараства почти шест пъти до 611.28‰ спрямо 225.3‰ средно за ЕС. За същата година стандартизираният коефициент за смъртност от новообразувания в България е 243‰, отново по-висок от средния за ЕС – 175‰).

¹³ по данни на МРРБ от септември 2012 г.

¹⁴ Eurostat, News Release, 80/2011 - 8 June 2011, Population projections 2010-2060

¹⁵ Bloomberg rankings. The world's healthiest, www.bloomberg.com

¹⁶ По данни на Евростат

¹⁷ По данни на Евростат, 2009 г.

¹⁸ Доклад за здравето, МЗ, 2011 г.

Продължава да бъде висок коефициентът на детската смъртност, независимо от изразената положителна тенденция към снижаване – 8.5‰ през 2011 г. Въпреки това, детската смъртност остава 2 пъти по-висока, отколкото в ЕС (4,18‰). Този показател е индикатор, отразяващ качеството на медицинската помощ, но преди всичко е свързан с жизнения стандарт и здравната култура на населението. По данни на НЗОК, 12% от децата не се проследяват от ОПЛ/педиатър. В селата показателят е по-висок от този в градовете. Причини затова могат да се търсят във влошаване на социално-икономическите условия в селата, ограничения достъп до здравни услуги, по-ниското образование и здравна култура. Областите с най-висока детска смъртност са Сливен (17‰) и Пазарджик (14.6‰), а с най-ниска – столицата София (4.2‰), Кюстендил (4.6‰) и Търговище (5.6‰).

С особен акцент е нивото на здравна култура и здравен статус при населението от малцинствените групи. 12,6% от цялото ромско население в страната, включително децата, е инвалидизирано или страда от тежко хронично заболяване. Липсата на превенция, навици и условия за добра хигиена, както и навременен достъп до здравни услуги за тази група население, са сред водещите причини за повишената болестност при нея¹⁹.

По данни от епидемиологично проучване на психичната болестност²⁰, 19.5% от българското население през даден етап от живота си е преживяло психично или поведенческо разстройство. По причина на психично разстройство са загубени 21.6% от дните в неработоспособност²¹. Това обуславя необходимостта от допълнително засилване на предоставянето на услуги в общността, развитие на качеството и достъпа до психично-здравните услуги в страната, осигуреността с квалифицирани специалисти.

Във връзка със здравната култура, по показателя „недостатъчна физическата активност“ с най-висок дял сред страните от ЕС е България (82%). Особено сериозен е проблемът с ниската физическа активност при децата в ученическа възраст – 35% от децата са физически активни по-малко от два дни в седмицата. Основната причина за ниското ниво на този показател²² е липсата на достатъчно възможности за спорт и физическа активност (46%).

Изведените проблеми поставят на преден план необходимостта от извършване на ключови структурни реформи в здравния сектор, водещи до концентрация на усилия и ресурси върху промоция на здравето и повишаване на здравна култура у населението; превенция и профилактика на болестите; развитие на капацитета и мотивацията на медицинския персонал, особено в спешната помощ; оптимизация на здравна инфраструктура и модернизация чрез нови технологии и оборудване; подобряване на достъпа и равнопоставеността до здравни грижи и услуги за цялото население с акцент върху здравния статус на рискови групи. Липсата на реформи би застрашила работоспособността и активното участие на населението в пазара на труда като излага сериозен дял от населението на риск от заболяемост и влошено качество на живота. Въвеждането на електронно здравеопазване не само ще намали разходите и риска от нерегламентирани практики, но е задължително условие за цялостната организация на процесите, осигуряване на свободен достъп до специалисти и ефективния обмен на информация.

Това определя като приоритетни области за развитието на сектора оптимизирането на болничния сектор; подобряването на качеството на услугите и изграждането на система за контрол (електронно здравеопазване) Разпределението на здравен персонал и заведения на територията на страната и нуждата от допълнителни реформи следва да се разглежда паралелно с въпроса за свободния достъп до здравни услуги на населението.

Образование, обучение и учене през целия живот

Нивото на образование и състоянието на образователната система имат водещо значение за развитието на страната, тъй като предопределят до голяма степен икономическата активност, производителността и мобилността на заетите, като освен това гарантират поддържането на по-висок жизнен стандарт и качество на живот. Предвид сериозните негативни демографски тенденции за страната, нивото на образователните характеристики на населението е ключова предпоставка за интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж.

България е класирана на 98-мо място по качество на образователната система общо, на 67-то място по качество на основното образование, на 63-то място по качество на висшето образование и обучението²³. Страната е сред последните тридесет в световен мащаб по „ниво на подготовка на персонала“ в образователната система. Държавните разходи за образование остават относително ниски и варират между 3.8 – 3.5% от БВП за последните три години. Частните разходи за образование за 2010 г. по данни на Евростат са 0.63% от БВП²⁴.

През 2011 г.²⁵ структурата на населението на възраст 25 - 64 години по степен на завършено образование е следната: с основно и по-ниско образование са 20.4%, със средно образование – 55%, и с висше образование – 24.6%. *За 2010 г. разпределението на тези лица между групата на тези с ниско образователно придобито ниво и с високо образователно придобито ниво е съответно 20.6% и 23.2% при средно за ЕС 27 – 25.9.* Тенденцията е дялът на завършващите висше образование да нараства, а броят на хората с основно и по-ниско образование да намалява. По данни за 2011 г. 40.1% от населението в селата е със средно и висше образование, докато в градовете този процент е 71.6%.²⁶ Поради

¹⁹ Острата липсата на средства за живеене в отделни случаи води до възползване от системата за получаване на инвалидна пенсия.

²⁰ проведено от Световен консорциум за изследвания на психичното здраве: <http://www.hcp.med.harvard.edu/wmh/>

²¹ http://ncphp.government.bg/files/2012_1_GURNALNCPHA.pdf, стр. 40-52

²² Eurobarometer 72.3. Sport and Physical Activity. Special Eurobarometer 334 / Wave 72.3 – TNS Opinion & Social. Brussels. 2010.

²³ В Доклада за глобална конкурентоспособност 2012 - 2013 на Световния икономически форум, разглеждащ 144 страни

²⁴ най-вече официални такси, материали, учебници и др., като не се отчитат евентуални неформални плащания

²⁵ Изследване на образованието и обучението за възрастни, НСИ, 2011 г.

²⁶ Национална стратегия за демографско развитие на населението в РБ 2012 – 2030 г.

влиятието на столицата, най-добрите образователни характеристики на населението в страната има Югозападния район. С относително добри показатели за висше образование са Североизточен (22.6%) и Северен централен район (20.1%). В най-неблагоприятно положение по отношение на образователните характеристики на населението са Югоизточен и Южен централен райони.

Въпреки задоволителното общо образователно равнище на нацията, се наблюдава нарастване на **неграмотното население** и увеличаване на дела на **непосещаващи училище**, особено в средното образование. 1.2% от населението над 7 години никога не е посещавало училище, а 1.5% от населението на 9 и повече години е неграмотно. Относителният дял на лицата „никога не посещавали училище“ е най-висок в Югоизточен (1.9%) и Южен централен (1.3%) райони, а най-нисък в Югозападен район (0.4%). По данни за 2009 г.²⁷ в сравнение със страните от ЕС България е на последно място по грамотност на ученици на възраст на 15 г. - 41% показват слаби резултати в областта на четенето, математиката и природните науки при средно за ЕС 27 – 19.6%. Това представлява изключително висок риск за икономиката, тъй като нивото на компетентност и възможностите за професионална реализация на бъдещите участници на пазара на труда са ограничени.

Налице са значителни разлики в относителния дял на неграмотните лица при трите основни етнически групи. При самоопределилите се като българи 0.5% са неграмотни, при турската етническа група – 4.7%, и при ромската – 11.8%. 23.2% от децата до 15 години от ромския етнос не учат, 11.9% - от турската етническа група и 5.6% - от българския етнос. Едва 0.5% от ромите имат висше образование, докато почти половината от тях са с начално или дори незавършено начално образование. Основните причини за тези данни са затруднения физически достъп до училището, финансови и битови проблеми в семейството, културна изостаналост, наличие на здравословен проблем. Особено тревожен е фактът, че нарастването на неграмотността и увеличаването на дела на отпадащите от училище са съсредоточени в нискодоходни и някои етнически групи от населението²⁸ като неграмотността в редица случаи се съпровожда със социални рискове. Необходимо е да се търсят подходи както за задържане на децата в образователната система, така и за подпомагане на грамотността на населението в трудоспособна възраст с фокус върху групи с висок риск от маргинализация и социално изключване.

За 2011 г. лицата, които са **рано напуснали образование и обучение** представляват 12.8% от общо учащите се. *За 2010 г. този процент е 13.9%*. Положителна и трайна е тенденцията по отношение на намаляване на този процент, като за периода 2008-2011 г. той спада с 2 п.п. Същият обаче остава висок на фона на общата образователна характеристика на населението и дисбаланса между търсенето и предлагането на квалифицирана работна сила на пазара на труда.

В този контекст следва да се обърне специално внимание и на **децата и учениците със специални образователни потребности** и достъпа им до образователни услуги. В България са интегрирани едва 15% от децата със СОП. Като основни проблеми, на които се дължи този нисък процент, се очертават липсата на достатъчно финансови средства за подходяща материално-техническа база, за адекватна диагностика, както и липса на необходимия брой специалисти.

В **предучилищното образование** през 2012 г. са обхванати 81.5% от децата до 6 годишна възраст включително, като този процент нараства в периода след 2007 г. Понастоящем функционират 2 073 държавни и общински детски градини, като техният брой както в градовете, така и в селата намалява. Невъзможността за финансова издръжка от общините, качеството на материалната база и липсата на квалифициран персонал за работа в тези заведения налага необходимостта от затваряне или обединяване на детски градини. На практика, малките и отдалечени населени места постепенно остават без достъп до тази социална услуга поради липса на достатъчен брой деца за гарантиране на издръжката, като същевременно в големите градове, където основно се концентрира населението на страната, местата в детските градини не достигат. Детските градини са основен фактор за осигуряване на висококачествено и икономически достъпно образование и грижи в ранна детска възраст. Повишаването на качеството на предучилищното образование ще бъде солидна основа за по-нататъшно учене и ще допринесе за превенцията на отпадането от училище и за увеличаване на ползите при завършване и достигане общото ниво на овладени умения.

Демографските тенденции и общата социално-икономическа картина влияят и върху необходимостта от стратегически реформи в областта на **средното образование**. Ключов показател е намалението на броя на учениците от I до XII клас през последните пет години с около 100 хил. души. В периода след 2007 г., поради финансови и демографски причини, над 400 общообразователни училища са закрити и към момента техният брой е 2 062. Закриването на учебни заведения, особено в малки населени места, прераства в социален проблем, защото се ограничава достъпа и се увеличава риска от социално изключване и бедност. Затова реформите следва да засилят фокуса върху качеството, но и върху подобряване на равния достъп (подкрепяща среда за деца със СОП, включително архитектурна, енергийна ефективност). Нужно е да се търсят синергии с развитието на културни институции, читалища, библиотеки, младежки центрове. В средното образование има нужда и от засилване на ролята и практичната насоченост на средните специални училища, професионалните училища и гимназии, които създават път към заетост за хора, които не влизат в системата на висшето образование. Завършващите се нуждаят от кариерно ориентиране и достъп до партньорски мрежи с работодатели.

Както по отношение на предучилищната, така и на училищната инфраструктура необходимите мерки за оптимизация не следва да бъдат насочени към закриване, а към ремонт, реконструкция, обновяване и ефикасно управление на материално-техническата база, въвеждане на мерки за енергийна ефективност и подобряване на достъпа на деца със специални образователни потребности, включително чрез създаване на подкрепяща архитектурна среда.

²⁷ Евростат, *Low reading literacy performance of pupils*

²⁸ Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България 2012-2030 г.

Качеството на **висшето образование и научните изследвания** са основна част от развитието на икономиката на знанието и постигането на интелигентен растеж. Повишаването на качеството на висшето образование в България трябва да се търси чрез преодоляване на слабата продуктивност на ВУЗ-овете по отношение на научните и приложните изследвания и разработки, подобряване на заплащането на труда, което трудно привлича високо ниво преподаватели, изграждане на ефективни механизми за привличане на водещи учени докторанти или изследователи, подобряване на условията за мобилност както в областта на научните изследвания, така и във висшето образование, засилване на партньорствата между университетите и научните институти.

По отношение на **структурата на професионална ориентация** най-висок е дялът на завършващите в областта на стопанските науки и администрацията (32.5% за 2011 г.), следван от този на завършващите в областта на науки за обществото и човешкото поведение (15.8%), технически науки и технически професии (11.4%), педагогически науки (5.6%) и здравеопазване (5.5%). Все по-осезаемо на пазара на труда се чувства недостиг на квалифицирани кадри с научно, математическо и инженерно образование. Върху тази структура следва да се влияе чрез създаване на системи за връзка и сигнализация за търсените на пазара на труда специалности.

Липсата на перспектива и стимули за развитие пред докторантите в България е причина едва 0.4% в групата на 24-35 годишните (при средни стойности от 1.5% за ЕС 27) да завършват образователно-квалификационна степен „доктор“. В резултат остава малък и дялът на високотехнологичните продукти в износа на страната (4%), спрямо 17% за ЕС 27. Тази тенденция ясно обосновава нужда от стимулиране на развитието на младите учени в страната посредством различни форми и методи както за да се постигне развитие, основано на знанието, така и за да се създаде необходимата основа за конкурентно развитие в сфери, които имат принос и добавена стойност към постигане на целите на Европа 2020.²⁹

Обвързването на образованието (както висше така и средно професионално) с потребностите на бизнеса и високотехнологичните производства се явява „ясно място“ в устойчивото икономическо развитие на България. Причините са свързани с липсата на определени приоритетни области за развитие на българската икономика и обвързването на приема в българските висши училища с нуждите от специалисти в тези области. Съотношението между теоретично и практическо обучение, предвидено в учебните планове по много от професиите продължава да бъде в полза на теоретичното обучение и липсва ориентация към практическо обучение в реална работна среда. Подкрепата от страна на бизнеса за осигуряване на работни места за учебна и производствена практика на учениците и студентите не е достатъчна. За постигане на високо ниво на професионалното образование и обучение и на висше образование е необходимо да се насърчава обучението, основано на практиката, включително провеждане на стажове с високо качество, професионална практика и модели за обучение, съчетаващи теоретична и практическа подготовка, чрез които да се подпомогне преходът от обучение към заетост, и да се поощряват партньорствата между публичните и частните институции за осигуряване на подходящи учебни програми и умения.

Ученето през целия живот³⁰ е ключовият фактор за постигане на общата за ЕС цел – конкурентна и динамично развиваща се икономика, базирана на знанието, като съчетава формално образование и обучение, неформално обучение и самостоятелно учене. Предвид заложената европейска цел 15% от лицата да участват в УЦЖ към 2020 г., за ЕС 27 понастоящем този показател е 8.9%, а за България – едва 1.2% за лицата на възраст между 25 – 64 г.

Политиката за УЦЖ, определена в Националната стратегия за УЦЖ следва тенденция към постигане на напредък, но все още ограничен. Създадена е система за кариерно ориентиране в училищното образование, осъществени са мерки, свързани с покриване на съвременните изисквания към учебното съдържание във висшето образование, разработена и приета е Националната квалификационна рамка, създадени са и функционират Центрове за насърчаване на предприемачеството във висши училища.

Сериозен проблем остава реалното прилагане на мерки по отношение на **неформалното обучение и самостоятелното учене**. Динамиката в социалните и икономически процеси води до развитието на нови, дистанционни и гъвкави форми на придобиването и признаването на тясно профилирани и постоянно усъвършенстващи се знания и умения за адаптация и успешна реализация на трудовия пазар. По отношение на неформалното обучение и самостоятелното учене през 2014 г. в България ще заработи Система за признаване на неформално и самостоятелно придобити знания, умения и компетентности³¹. Тя ще спомогне за увеличаване на възможностите за придобиване на професионална квалификация на работната сила, което да повиши нейната пригодност за пазара на труда и да улесни трудовата мобилност, ще подобри процеса по подбор на персонала, ще допринесе за постигане на по-висока степен на обективност при оценяването на персонала и кариерното израстване, по-ефективно прилагане на системите за диференцирано заплащане на труда, намаляване на времето и разходите при организиране на надграждащи обучения.

Като цяло общата образованост и квалификация сред населението е крайно незадоволителна, като се имат предвид общото ниво на грамотност сред учениците до XII клас, които са основополагащи за качеството на последващо професионално образование и обучение, висшето образование и продължаващото обучение на възрастните; липсата на мотивация на учителите и преподавателите за работа и кариерно развитие; лошото физическо състояние на

²⁹ По данни на МОМН, проект „Наука и бизнес“, Област на интервенция 3.3. Укрепване на връзките между институциите за образование и обучение, научноизследователския сектор и бизнеса, ОПРЧР 2007 - 2013

³⁰ Оценка на въздействието на Националната стратегия за УЦЖ за периода 2008 – 2013 г.

³¹ Проект „Нова възможност за моето бъдеще“, изпълняван от Министерството на образованието, младежта и науката (МОМН) и финансиран от Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“, BG051PO001-4.3.03 „Създаване на система за идентифициране и признаване на неформално придобити знания, умения и компетентности“

училищната инфраструктура и на повечето от културните институции (читалища и библиотеки), изявения дисбаланс между търсенето и предлагането на пазара на труда.

Заетост и пазар на труда

Анализът на основните показатели за пазара на труда в България очертава обща неблагоприятна картина, която представлява съществен риск за развитието му, както и на социалните системи, които зависят от ежемесечните социални вноски на работещите и икономическия растеж. Неблагоприятната демографска ситуация определя тенденция в страната за трайно намаляване на населението в трудоспособна възраст. Като следствие от икономическата криза се наблюдава понижаване на икономическата активност на лицата на възраст между 15 и 64 навършени години, намаляване на коефициента на заетост и нарастване на коефициента на безработица. Негативното развитие по отношение на населението в трудоспособна възраст се дължи на същественото занижаване на коефициента на демографско заместване и интензивния емиграционен процес на лица във възрастовата група 20 – 39 годишна възраст. Коефициентът на демографско заместване е най-неблагоприятен в Северозападен район и Северен централен район – 58/100 и 65/100, а със сравнително по-добри стойности – в Южен централен (76/100) и Североизточен район (75/100). Над 75% от населението в трудоспособна възраст (47% от общото население) живее в градовете. В страната е налице негативна тенденция по отношение на възрастовата структура и възпроизводството на трудоспособното население, както и дисбаланс в разпределението на работната сила между градските и селските населени места. Застаряването на работната сила в условия на динамичен пазар на труда с постоянно променящи се изисквания към квалификацията и професионалните умения на заетите, е процес, който поражда необходимостта от непрекъснато повишаване на общия потенциал на работната сила, от една страна чрез учене през целия живот и, от друга чрез активно стареене на лицата, които продължават да се трудят и в напреднала възраст.

Таблица 5. Основни показатели за пазара на труда в България, 2007-2012 г.

Показател	м. ед.	година					
		2007	2008	2009	2010	2011 ³²	2012 ³³
Коефициент на икономическа активност (15+ г.)	%	52.6	53.8	53.0	52.0	52.5	53.1
Коефициентът на икономическа активност при лицата на възраст 15 - 64 години	%	66.3	67.8	67.2	66.5	65.9	67.1
Коефициента на демографско заместване	брой		91/100	82/100	74/100	68/100	
Коефициент на заетост (15-64 г.)	%	61.7	64.0	62.6	59.7	58.4	58.8
Коефициент на заетост (20-64 г.)	%	68.4	70.7	68.8	65.4	62.9	63.0
Коефициент на безработица (над 15 г.)	%	6.9	5.6	6.8	10.2	11.3	12.3
Младежка безработица (15-24 г.)	%	15.1	12.7	16.2	23.2	25.0	28.1

Населението в трудоспособна възраст³⁴ към края на 2011 г. е 61.7% от цялото население, съответно в над трудоспособна възраст е 24.0%, а в под трудоспособна възраст – 14.3% от населението на страната. Тенденцията е населението в трудоспособна възраст да намалява (2008 г. – 63.2%, 2009 г. – 63.1%, 2010 г. – 62.7%), поради отрицателния баланс при възпроизводството на трудовото население и трайно установения процес на емиграция на хора в трудоспособна възраст с цел намиране на по-добра професионална реализация и възможности за по-добро заплащане на труда.

По отношение на **коефициента на заетост** въпреки предприетите мерки и програми за насърчаване на заетостта през последните години, и в частност тази при жените, все още се наблюдава различие в заетостта между двата пола. Равнището на заетост сред лицата с основно, начални и по-ниско образование е значително по-ниско от общото равнище на заетост.

По отношение на статистически наблюдаваната от ЕК възрастова група 20 – 64 години коефициентът на заетост е намалял с 2.3 пункта, като за 2010 г. е съответно 65,4%, а за 2011 г. – 63.1³⁵. Заетостта по полов признак (мъже/жени) в същата възрастова група за двете разглеждани години е съответно – 66.0%/59.8% за 2010 г. и 65.8%/60.2% за 2011 г.³⁶. И за 2012 г. нивото на заетостта в България продължава да спада и достига 63,0%³⁷ за лицата на възраст 20 - 64 години, като е по-нисък от средните за ЕС27 68.5%. Сред районите Югозападният се откроява с най-висок коефициент на заетост (20-64 навършени години) – 69.6% през 2011 г, при 58.% за Северозападен и 62.9% за Югоизточен район.

По отношение на структурата на заетостта в периода 2008 - 2011 г. е регистрирана обща тенденция към намаляване броя на заетите в частния сектор с 13,1% и самостоятелно заетите лица с 14,7%. Заетостта в сектор „услуги“ нараства, докато броя на заетите в сектори „индустрия“ и „селско, горско стопанство и риболов намалява“. Това се дължи на общия нисък икономически растеж, значителното свиване на бизнеса, особено при МСП и относително бавното възстановяване на вътрешното търсене.

³² По данни на НСИ, ревизирани за 2011 г.

³³ По предварителни данни на НСИ към 31.12.2012 г.

³⁴ Източник: Население и демографски процес 2011 г., НСИ.

³⁵ За ЕС 27 – непроменен за 2010 г. и 2011 г. – 68,6%, По ревизирани данни на НСИ: 63,1%

³⁶ По ревизирани данни на НСИ.

³⁷ По предварителни данни на НСИ за 2012 г.

Заявените нови работни места в бюрата по труда през 2011г. нарастват спрямо предходната година с 4.3%. Нараства и броят на заявените работни места по линия на субсидирана заетост по мерки от Закона за насърчаване на заетостта и схемите на ОПРЧР, докато в реалната икономика заявените нови работни места намаляват в сравнение с предходната година (с 2.1 п.п.), а техният дял в структурата на създаване на нова заетост е 64%. Неблагоприятната икономическа ситуация се отразява на броя на новоразкритите работни места, защото фирмите по-скоро се стремят да задържат най-ефективните си служители и оптимизират разходите.

По отношение на **заетостта на хора с увреждания** в трудоспособна възраст, през 2011 г. заетите лица с „един траен здравословен проблем или заболяване“ са 878.3 хил., от които 394.8 хил. мъже и 483.5 хил. жени. Най-висок е дялът на заетите във възрастовата група на т.нар. пред-пензионна възраст (между 55 – 64 навършени години). Безработните лица с този критерий са 58.9 хил., а лицата, извън работната сила 450.8 хил.

По данни от анализ на Агенция по заетостта³⁸ през последните години хората със специфични нужди ускорено отпадат от пазара на труда. Съществен фактор за това е липсата на необходимото образование. Около 90% от хората с трайни увреждания, които работят, имат средно или по-високо образование, като те съставляват малко повече от половината от хората с увреждания в трудоспособна възраст.

Възможностите за устройване на работа на безработните с намалена работоспособност са крайно ограничени. Броят на специализираните предприятия и кооперации на хора с увреждания е 124 по данни за 2010 г. на Агенцията за хората с увреждания, но заетите в тях не надхвърлят 5 хиляди. България е предприела действия за развитието на социалната икономика и подкрепата за социалните предприятия. Изгражда се подкрепяща среда и се реализират подходящи дейности, с които са ангажирани лица с увреждания, в т. ч. незрящи и слабо виждащи лица и хора с увреден слух. Към настоящия момент, по данни на АХУ, са заети 1 042 лица с увреждания в специализирани предприятия. Все още в страната липсват достатъчно на брой добри практики за развитие на подобни предприятия. Следва да продължи развитието на подкрепящата среда и подходящи дейности, с които да бъдат ангажирани лица с увреждания, лица с психични заболявания, лица, страдащи от различни зависимости или лица, изтърпели наказание лишаване от свобода.

По отношение на **етническата принадлежност**, икономическо активното население е най-многобройно при българската етническа група (53.5%), следвана от тази на турската етническа група (45.4%) и от ромите (38.8%). В ромската етническа група дялът на учащите след 15-годишна възраст и дялът на пенсионерите е най-нисък, икономически неактивни са цели три пети от ромите над 15 години – 61.2 %. Въпреки предприетите мерки и програми за насърчаване на заетостта сред ромите през последните години, техният ефект все още не е достатъчно осезаем, като заетостта достига едва 19.35% от всички роми над 15 г. Освен важноста на реализацията на ромската общност, тези фактори влияят и върху устойчивостта на системата на социално подпомагане, където представителите на ромския етнос основно разчитат на социални обезщетения и помощи.

За 2011 г.³⁹ безработните лица на 15 и повече години са 384.2 хил., като в сравнение с 2010 г. се увеличават със 0.5%. За същия период коефициентът на безработица се увеличава с 1.1 п.п. в сравнение с 2010 г. и достига 11.4%⁴⁰. Коефициентът на безработица за ЕС 27 за 2011 г. е 9.7% и той остава непроменен спрямо 2010 г. и само с 0.7% по-висок спрямо 2009 г.

България заема 9-то място по най-висок коефициент на безработица в Европейския съюз по данни за 2011 г. и тази негативна картина се запазва и понастоящем. Според данните от Наблюдението на работната сила, нивото на безработица през 2012 г. достигна 12.3%, максимум за последните девет години.

Броят на **обезкуражените лица** до 2011 г. се увеличава, но през 2012 г. се наблюдава намалението му, поради предприетите мерки за тяхното активиране и включване в обучението и заетост.

За 2012 г.⁴¹ в **структурата на безработицата** на лица на 15 и повече години от гледна точка на възрастовия показател най-висок е дялът на лицата във възрастовата група 25 – 34 навършени години (26.5%), следвана от групата на лицата между 35 – 44 навършени години (22.4%). Лицата между 25 – 44 годишна възраст са с установени трудови навики и натрупан определен професионален опит – съществени фактори, оказващи влияние върху производителността и ефикасността на труда.

Младежката безработица⁴² е съществен проблем за наличието на конкурентоспособна икономика и активно социално включване. България е една от държавите членки на ЕС с най-висок дял на младите хора между 15 и 24-годишна възраст, които не са нито в образование, нито в обучение, нито в заетост. При средно 12.9% за ЕС-27, стойността на този показател за България е 22.6%. Недостатъчно високото образователно равнище и отдалечеността от пазара на труда излагат младите хора на силен риск от изпадане в бедност. По отношение на младежката безработица до 29-годишна възраст данните към април 2013 г. показват регистрирани 77 432 безработни младежи, като дялът им в общия брой безработни нараства е около 20%. Приетата през 2012 г. националната инициатива „Работа за младите хора в България“⁴³, насочена към активиране на младите хора без работа, се очаква да доведе до намаляване на равнището на младежка безработица за 2013 г.

³⁸ Годишник 2011 г., Агенция по заетостта, МТСП

³⁹ По ревизирани данни на НСИ за 2011 г. и предварителни за 2012 г. – 417.3 хил.д.

⁴⁰ Съгласно Евростат коефициентът на безработица в България за 2011 г. е 11,3%

⁴¹ По данни на НСИ, Наблюдение на работната сила

⁴² Данните в различните официални източници по този показател се различават. Съгласно Евростат младежката безработица за 2011 г. в България е 25,0%, при средна за ЕС 27 21,4%.

⁴³ Националната инициатива „Работа за младите хора в България“ (Инициативата) ще се реализира през периода 2012 – 2013г.

Продължително безработни (от една или повече години), като дял от всички безработни лица намаляват от 55.7% през 2011 г. до 55.2% през 2012 г. *Коефициентът на продължителна безработица за ЕС27 нараства от 2.6% през 2008 г. до 4.1% през 2011 г. За България стойностите са 2.9% за 2008 г., 4.8% за 2010 г. и 6.3% за 2011 г.,* което нарежда страната в първата десетка на страните с най-висок процент на дълготрайна безработица. През 2012 г. коефициентът на продължителна безработица е 6,8%.

Високите нива на безработица във всичките ѝ измерения поставя следните въпроси:

- липса на ефективна връзка между образование, квалификация и търсене на труд;
- затруднен преход от образование към първа работа, поради липса на трудови навици сред младежите;
- създаване на предпоставки за подобряване координациите между институциите на пазара на труда;
- повишаване на ефективността на стимулите за икономическа активност (възрастни, майки, младежи);
- ниска трудова мобилност, неизползвани възможности за алтернативни, дистанционни и иновативни форми на заетост.

Относно **търсенето и предлагането на пазара на труда на работната сила**⁴⁴ през 2011 г. се наблюдава временно ограничаване на масовите уволнения и неравномерно по време и по отрасли търсене на работна сила. При тези условия на ограничено търсене, заетостта зависи от една страна от отрасловата принадлежност и от равнището на квалификация на различните групи на пазара на труда, а от друга страна – от съответствието между професионалните умения и компетентностите на търсещите работа и изискванията на работодателите. Разминаването е сериозно между нуждите на работодателите от работници с определена квалификация и специалисти, които създава образователната система⁴⁵, а именно 64% от работодателите са нуждаят от работници с техническо образование, но едва 27% от студентите се обучават в такива специалности.

Независимо че голяма част от съкращенията на труд вече са осъществени, неблагоприятната външна среда ще продължи да влияе в посока на оптимизиране на разходите за труд, най-вече в експортно-ориентираните икономически дейности. Вътрешното търсене също остава слабо и ще продължи да оказва задържащ ефект върху възстановяването на заетостта в услугите и в строителството. Все пак, реализираните значителни намаления на заетите в тези отрасли от началото на кризата до 2012 г. дават основания да се очаква забавяне в темпа на освобождаване на трудов ресурс през 2013 г.

Постигането на напредък в социално-икономическото развитие и повишаването на качеството на живот на населението е пряка функция от наличието на устойчиви работни места, заетостта на населението, позволяваща икономическа независимост на отделния гражданин, общата производителността на труда и постигането на относително съответствие между търсенето и предлагането на пазара на труда. Във всички тези сфери България следва да положи все още значителни усилия за постигането на нужните за страната нива за социално-икономическо благополучие и догонване на средните за ЕС стойности на развитие.

Социално включване и борба с бедността

България е на първо място сред държавите-членки на ЕС, в които **рискът от бедност или социално изключване**⁴⁶ за населението е над средното равнище за ЕС⁴⁷. Равнището на бедност след социални трансфери в България за 2009 е 21.8% (за ЕС 27 16,3%) или бедни са били около 1 657 000 лица. През 2011 г. процентът нараства до 22.34%⁴⁸ (20.7% за 2010 г.) или бедни са 1 673 000 лица. Понастоящем 49% от населението на страната живее в риск от бедност или социално изключване. Под линията на бедността⁴⁹ е 9% от населението в ЮЗР до 30.6% от населението на Северозападен район⁵⁰.

По възрастови групи рискът само от бедност е най-висок за **населението в надтрудопособна възраст** – 30.9%. и за **децата до 18-годишна възраст** – 28.9%. Според икономическия статус, рискът само от бедност е най-висок за **безработните** – 52.2%, **пенсионерите** – 28.3% и останалите икономически неактивни лица – 27.8%. България заема второ място сред страните от ЕС27 по брой на лицата във възрастова група над 65 г., които са в риск от бедност - 32%

⁴⁴ Национален план за действие по заетостта през 2012 г., МТСП

⁴⁵ По данни на Българска стопанска камара

⁴⁶ По данни на Евростат линията на бедността е 295 лева. Следва да се има предвид, че съгласно методиката на Евростат линията на бедност представлява 60% от средния общ разполагаем нетен доход, като се използват данни от EU-SILC. В МТСП се използва друга методика при която водеща е структурата на потребление на хранителни и нехранителни стоки (разпределение при първите два децила) и 2700 килокалории дневен прием. Линията на бедността представлява медианния общ нетен еквивалентен доход, който удовлетворява тези критерии. Данните, които се използват са от Наблюдението на домакинствата, извършвано от НСИ и са за предходната година.

⁴⁷ По данни от Евростат процентът на населението в риск от бедност или социално изключване за 2010 г. е 41,6%, а за 2011 г. нараства до 49,1%. В абсолютен брой съответно 3 145 хил. души и 3 694 хил. души. (б.р.: населението в риск от бедност или социално изключване за 2010 г. е 49,2%, а за 2011 г. намалява до 49,1%. В абсолютен брой съответно 3 719 хил. души и 3 693 хил. души. Данните за България в EU-SILC 2010 бяха ревизирани заради промяна в един от показателите, формиращи индикатора за материални лишения)

⁴⁸ Според последните данни от Евростат прогнозната стойност за ЕС-27 е 16,9%, като в нея не са включени данни за Ирландия.

⁴⁹ Монетарна бедност

⁵⁰ По изчислени данни от НСИ за 2011 г.

от всички лица в тази възрастова група.⁵¹ **Работещи бедни**, които имат работа, но заплащането не е достатъчно за осигуряване на основен жизнен стандарт са 8.2% от заетите. Разликата между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата е 6.5 пъти⁵².

Децата са специфична уязвима група, която в много голяма степен е застрашена от риск от бедност и социално изключване (52% от всички деца). Това е най-често при децата в домакинства с ниски доходи, децата с увреждания, децата, които са лишени от родителски грижи, децата, които живеят в лоши жилищни условия и т.н. Нивото на бедност сред децата е едно от най-високите за ЕС.

Съгласно *Country Fact Sheet* и по данни от НСИ лицата, живеещи в домакинства без заети лица за 2011 г. са 15.1% от населението до 60 години, спрямо 13.5% за 2010 г. (7.9% от цялото население на страната в същата възрастова група). Този коефициент за ЕС 27 е 9.9% от населението в същата възрастова група на ЕС, което отново поставя България на едно от първите места по риск от бедност, поради липса на трудова реализация и свиване на икономическата активност. Делът⁵³ на лицата, живеещи в домакинства с **нисък интензитет на икономическа активност** (в които възрастните са работили по-малко от 20% от общия им потенциал за работа през изминалата година), е най-висок в Северозападен район (13.8% от населението на възраст 0-59 г.), докато този дял в Югозападен район е 3.8%. Териториалните различия и социално-икономическите неравенства, пораждащи бедност и социално изключване, се задълбочават от неравномерното разпределение на инвестициите и стопанската активност. Делът на населението, засегнато най-малко от една от трите форми на бедност или социално изключване (живеещи в риск от бедност, с материални лишения и в домакинства на безработни или с нисък интензитет на икономическа активност⁵⁴), е най-нисък в Югозападен район (30.5%) и най-висок – в Северен централен район (53.2%). Най-актуалните проблеми по отношение на социалното изключване в страната са свързани с безработица, ниско образование, ниски доходи, осигуряването на достъп до информация и комуникация, осигуряването на достъпна физическа среда, особено за хората с увреждания и хората със затруднения в придвижването, осигуряването на достъпен транспорт, достъп до култура и спорт – изключително важен фактор за социалното включване на хората с увреждания, децата и други уязвими групи, достъп до публични услуги, включително и финансови.

Една от основните причини за високия риск от бедност е недостатъчната неефективност на социалните трансфери. Съгласно данните на Евростат за 2010 г., нашата страна е трета по неефективност на извършваните социални трансфери (след Гърция и Италия), като в същото време изпреварва по техния размер (като % от БВП) единствено Полша⁵⁵. От друга страна, социалното подпомагане е основният инструмент за гарантиране на адекватна социална закрила на уязвимите групи в населението. Необходима е своевременна оценка на системата, насочена към гарантиране на адекватни и устойчиви социални плащания, подобряване на капацитета, планирането и координацията на отговорните институции и развитие на системи за мониторинг, контрол на ефективността и ефикасността на процеса.

Мерките за устойчивост на **пенсионната система**⁵⁶, които бяха предприети в последните години с промените в Кодекса за социално осигуряване, се очаква да доведат до подобрене на финансовото състояние на фондовете на държавното обществено осигуряване в средносрочен план. В дългосрочен план, увеличението на пенсионната възраст не е достатъчно, за да се елиминират негативните ефекти от застаряването на населението върху държавната пенсионна система. Съгласно изчисления на ЕК, оценяващи демографските тенденции, в следващите 40 години социалните разходи на България за издръжката на пенсионната система на страната ще нараснат с 2.3% от БВП, достигайки до над 11% и това ще бъде най-голямото увеличение в структурата на социалните плащания, изпреварвайки тези за здравеопазване и образование. Положителен ефект върху пенсионната система ще окаже повишаването на събираемостта на вноските, съпроводено със стремеж към увеличаване на коефициента на покритие, т.е. разширяване на осигурителната база, както и повишаване на ефективната възраст за пенсиониране или възможностите за икономическа активност след пенсионна възраст. Устойчивостта на пенсионната система е в зависимост и от нивото на цялостната икономическа активност на населението.

Специфична група от населението, която живее в риск от бедност и социално изключване са **ромите**⁵⁷. Концентрацията на представителите на тази уязвима етническа група в обособени квартали и райони води до социално изключване, влошаване на жилищните и санитарни условия, проблеми с изграждането и поддръжката на инфраструктурата, транспортни проблеми и трудности при осигуряването на образователни, здравни и социални услуги. Липсата на механизми и условия за активно включване на ромите в икономическия и социален живот на страната би довела до мултиплициране на модела за социално изключване и още по-засилено социално капсулиране.

Ключов процес в рамките на социалното включване е **деинституционализацията**. Деинституционализацията на грижата за деца е необратим процес, който се реализира вече трета година. В България е развита мрежа от социални услуги в институции и в общността за деца и възрастни хора (общо 972 – 253 специализирани институции и 719 услуги

⁵¹ По информация от Института за пазарна икономика

⁵² Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчване на социалното включване 2020

⁵³ По изчислени данни от НСИ за 2011 г.

⁵⁴ Във връзка с поставените цели по ключови области в стратегията „Европа 2020“ от изследването на доходите и условията на живот (EU-SILC) се изчислява комбиниран показател за регулярен мониторинг на напредъка на страните при изпълнение на националните подцели. Показателят включва лица, живеещи в риск от бедност, с материални лишения, и в домакинства на безработни или с нисък интензитет на икономическа активност.

⁵⁵ Europe 2020 target: Poverty and social exclusion – active inclusion strategies; EC services, 2012

⁵⁶ Годишен актюерски доклад 2012 г., НОИ

⁵⁷ Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020)

в общността към 2012 г.). При съпоставяне на данните за 2011 г. с предходните години се наблюдава ясна тенденция към намаляване както на общия брой на децата, отглеждани в институционална грижа, така и на броя на децата по отделно във всеки тип институция. В периода 2009 - 2011 г. броят на децата, настанени в различните специализирани институции, намалява от 6730 на 4755. Към края 2011 г. коефициентът на институционализация на децата до 3-годишна възраст е 8.3 на 1 000 деца и в сравнение с 2010 г. остава без изменение, като причината за това е по-значителното намаление на броя на децата в тази възрастова група в страната. В края на 2011 г. броят на домовете за медико-социални грижи за деца е 31 с капацитет 3 756 места. В периода 2009 – 2011 г. са разкрити 34 нови услуги за деца в общността. Общият размер на издръжката за новите услуги като държавно-делегирана дейност възлиза на над 2.7 млн.лева⁵⁸.

Деинституционализация на грижата за децата след 2010 г. следва да се отчете като „добра практика“, взимайки под внимание рисковете от замяна на големия тип институции с малки и необходимостта от приоритизиране и инвестиране в семейна подкрепа, комплексни интегрирани услуги, включително такива по превенция и ранна интервенция. Важен елемент от подобряване качеството на живот на децата и насърчаване на социалното включване е и осъществяването на реформа в областта на правосъдието за детето, насочена към социална реинтеграция на децата в конфликт със закона.

За хората с увреждания и възрастните хора продължава да преобладава институционалният модел на грижа в сравнение със социалните услуги в общността. Предоставяните услуги в тази област не са достатъчни за пълното премахване на институционалния модел на грижа в България. Страната изпълнява ангажименти и като част от прилагането на КООНПХУ⁵⁹. Средствата, отпуснати от републиканския бюджет, като делегирана от държавата дейност за социални услуги, са държавни средства за издръжка на услугите, но не и за изграждане на такива. С оглед предизвикателствата, произтичащи от застаряването на българското население, системата за дългосрочна грижа (комплексни, интегрирани здравни и социални услуги за възрастни хора и хора с увреждания) изисква цялостна реформа.

Особен акцент в тази област следва да бъде поставен на:

- Предоставяне на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги в общността, отговарящи на индивидуалните нужди на потребителите;
- Развитие на мрежа от услуги в семейна или близка до семейната среда за деца, хора с увреждания и възрастни хора, зависими от грижите на професионалисти;
- Развитие на интегрирани услуги за ранно детско развитие за деца от 0 до 7 г. възраст и техните семейства;
- Развитие на иновативни междусекторни услуги за деца и семейства и други уязвими групи;
- Осигуряване на комплексна подкрепа на семействата, които полагат грижи за хора с увреждания и възрастни хора;
- Недостатъчно финансови ресурси, което често става причина за социално изключване;
- Осигуряване на включваща социална и архитектурна среда.

Растеж, основан на иновации и предприемачество

Според последния доклад на Световния икономически форум България заема 62 място от 144 изследвани икономики за 2012-2013 г. по конкурентоспособност. Това е придвижване напред с 12 позиции, в сравнение с доклада от предходната година, и е резултат от комплексното действие на всички сфери, които се използват за оценка на Глобалния индекс за конкурентоспособност.

Потенциалът за растеж и устойчиво развитие е насочен към създаване на условия за конкурентоспособна икономика, базирана на знанието, иновациите, оптимизацията на производствените вериги и секторите с висока добавена стойност. Ключов фактор за оптимална бизнес среда се явяват и елементите на доброто управление.

Конкурентоспособност и МСП

За бързото излизане от финансово-икономическата криза се разчита основно на експортно ориентираните предприятия. Постигането на изпреварващ темп на ръста на конкурентоспособността на българските предприятия на международните пазари може да спомогне за подобряването на социално-икономическата обстановка в България.

Малките и средни предприятия (МСП)⁶⁰ формират около 58% от общата стойност от БВП като за 2011г. заетите⁶¹ в МСП представляват 47% от общо заетите лица в България и малко над 76% от заетите в частния сектор. За периода 2008 – 2011 г. броят на работещите само в МСП е намалял с около 100 000 души⁶².

Съгласно класификацията на ЕС за МСП, през 2011 г. 99,8% от предприятията в България са малки и средни предприятия⁶³ и едва 0,2 % големи предприятия⁶⁴. От всички големи предприятия 62% са с годишни приходи под EUR

⁵⁸ Към 2011 г.

⁵⁹ Конвенцията на ООН за правата на хората с увреждания, ратифицирана от България на 26.01.2012 г.

⁶⁰ Сериозен дял от българските „големи“ предприятия са такива само по критерий „численост на персонала“, но не и съгласно праговете за „оборот“, според които биха били МСП. Причините за това основно са амортизирани технологии, засилено ползване на човешки ресурс предвид типа дейност или законодателни ограничения.

⁶¹ По данни на НСИ „Пазар на труда“ и „Статистика на предприятията“

⁶² По данни на МИЕТ

⁶³ в т.ч. 91,2 % микро предприятия; 7,3 % малки предприятия и 1,3 % средни предприятия

50 000 000 и стойност на активите под EUR 43 000 000⁶⁵, а в същото време 25%⁶⁶ от заетите в страната са в предприятия с персонал над 250 човека, което предопределя важността на т.нар. група предприятия „mid-caps“⁶⁷. Тези предприятия остават извън фокуса (имат ограничен достъп) на програмите за финансиране чрез средства от ЕСИФ, а не се различават значително по основните си характеристики и показатели от МСП.

Регионалното разпределение на МСП в България не е равномерно. Областите с най-висока гъстота на предприятията⁶⁸ са София-град (67 МСП), Варна (54 МСП) и Бургас (53 МСП), докато с най-ниска гъстота са Силистра и Враца (24 МСП), следвани от Кърджали, Търговище и Монтана (25 МСП).

Икономическата криза разкри слабости в икономиката, и по-специално фактът, че секторите на нискоквалифицираното производство на услугите и на строителството са били водещи за генериране на работна заетост и икономически растеж. Продуктите и услугите с висока стойност остават незначителна част от износа, а уменията и технологичните възможности на страната са под средното ниво за ЕС 27. Микро и малките фирми срещат редица препятствия, за да се превърнат в устойчиви компании, което се отразява негативно на потенциала им за растеж и в много случаи оказва влияние върху възможността за тяхното оцеляване. Сред основните общи причини за ограничаване на растежа и развитието на МСП са изведени:

- **недостиг на квалифицирана работна сила** – идентифицирано е сериозно разминаване между търсенето и предлагането на квалифицирана работна сила на пазара на труда, както и отлив на висококвалифицирани кадри, главно поради емиграцията в търсене на по-добри перспективи за професионална реализация и доходи, и поради липса на общодостъпна информация за нуждите на пазара на труда (по сектори и региони). Делът на микропредприятията и МСП провеждащи курсове и обучения за заетите си служители е далеч под средната за ЕС⁶⁹. За мащабите на България достигане на средното ниво за ЕС означава, че на персонала на поне още 26 000 микропредприятия и 8 000 МСП трябва да бъде предоставена възможност за допълнителна квалификация и обучение. Общо, базирано на средната заетост на едно предприятие в България, на обучение подлежат над 292 000 заети или 21% от заетите в МСП изобщо. За развитието на **иновативните сектори** е изключително важно осигуряването на висококвалифицирана работна сила, предимно от технически специалности. В България се наблюдава „липсата на достатъчно добре подготвени кадри, завършили технически специалности“⁷⁰, което е резултат от структурата на подготвените специалисти с висше образование през последните години. През 2009 – 2010 г. с най-висок дял в структурата на висшето образование по направления са „Икономика“ – 25%; „Администрация и управление“ – 11%; „Право“ 5%. Техническите специалности са предпочетени от около 18% от всички студенти.⁷¹
- затруднен **достъп до източници на финансиране** - през 2011 г. най-използваните източници на финансиране сред българските МСП са средствата на собственика (62% при 42% за 2010 г.), заеми от близки и приятели (24% при 17% за 2010 г.), а финансовите инструменти на европейските фондове са ползвани от 6% от МСП⁷². Въведената консервативна политика в отпускането на банкови кредити в резултат на кризата рязко понижи нивата на кредитиране до 43% през 2010 г. спрямо 87% през 2007 г. В началото на 2012 г. достъпът до финансиране е силно затруднен за 69% от предприятията, а едва 13,1% от населението има персонално банково покритие и обслужване.
Пример за използването на финансов инженеринг в подкрепа на МСП са инструментите въведени по програма JEREMIE за период 2007 – 2013. Към края на първото тримесечие на 2013г. над 2 000 МСП са подкрепени с кредити на преференциални условия на стойност над 300 млн.лв.
- ниска **степен на интернационализация на дейността** - През 2010 г. 3% от МСП са осъществили износ за Единния пазар и 6% внос от Единния пазар. В същото време отново 3% са осъществили износ за трети страни и 5% са реализирали внос от трети страни⁷³. Ниското технологично съдържание на българския износ е силен показател за недостига на иновационна дейност в частния сектор. В износа на България доминират ресурсите, а не инвестиционните и потребителските стоки;
- В условията на засилваща се конкуренция и много по-труден достъп до кредитиране, МСП са принудени да ограничават разходите най-вече чрез **съкращаване на работни места**. Не се прилагат механизми за оптимизация на работните процеси и разходите на дружествата чрез инвестиции във високи технологии и повишаване квалификацията на работещите. От 2010 г. насам, положителните разлики в производителността са постигнати основно чрез съкращаване на работни места, особено в строителството, промишлеността, както и в

⁶⁴ Данни на НСИ, вкл. промишлеността, строителството, търговията и услугите (NACE Rev. 2, раздели В – J, L, M и N)

⁶⁵ Анализ на МИЕТ от 2011 г.

⁶⁶ По официални данни на НСИ, през 2011 г. общият брой на заетите в страната е 2 066 537 като от тях 514 167 са в такива с персонал над 250 души..

⁶⁷ персонал между 250 и 3 000 човека, оборот под EUR 50 000 000 и стойност на активите под EUR 43 000 000

⁶⁸ брой МСП на 1000 души

⁶⁹ 2.5% от микропредприятията в България при 10% средно за ЕС и 29% при МСП при 59% средно за ЕС по данни от SBA Fact Sheets 2012

⁷⁰ Национална програма за развитие: България 2020“, стр. 267

⁷¹ „Висше образование и рейтингова система на висшите училища в България: състояние, проблеми и перспективи“, Институт за изследване на обществата и знанието (Ноември, 2012 г., БАН).

⁷² Към 31.12.2011 г. само 20,74 % от средствата по ОПРКБИ 2007-2013 са сертифицирани (Годишен доклад за изпълнението на ОПРКБИ за 2011 г.), а към 31.12.2010 г. са само 17.32 % (Годишен доклад за изпълнението на ОПРКБИ за 2010 г.)

⁷³ Данни по SBA Fact Sheets 2012

транспорта. Устойчивост на икономически растеж, се постига предимно на база нарастване на производителността в производствения сектор (индустрия и селско стопанство), за който показателите от последните години остават сравнително ниски и незадоволителни.

- **ниска степен на иновативност** – ниското ниво на иновации води до силна ценова конкуренция от страните с по-ниски производствени разходи и спад на пазарния дял на българския износ в редица водещи индустрии⁷⁴. Липсва сътрудничеството между трите ключови стълба в процеса на икономическо развитие и устойчивост – бизнес, образователните институции и НИРД. България е предпоследна по дял на МСП⁷⁵, въвели на пазара нови продукти или услуги (17% при 39% за ЕС).
- **ниска енергийна ефективност на производствата** – секторът на МСП допринася съществено за формирането на профила на българската икономика като една от най-високо енергийно интензивните сред ЕС 27. Микро, малките и средните предприятия изпитват сериозни затруднения да осигурят необходимите инвестиции за повишаване на енергийната си и ресурсна ефективност, както и машини и съоръжения за ко-генеративни инсталации. Инвестициите в „зелена индустрия“ могат да подпомогнат процесите на излизане от кризата и формирането на конкурентоспособни предимства чрез трансформирането на производствените процеси в по-ефективни и по-екологосъобразни, както и дават относителна независимост при доставките на първични производствени суровини. За да достигне България средното ниво в ЕС по отношение дял на МСП, предлагачи „зелени“ продукти или услуги, е необходимо поне още 18 000 български МСП да предприемат действия в тази посока.⁷⁶
- **нарушена връзка между индустрията и науката** – необходимо е да продължи и да се доразвие подкрепата за създаване на лаборатории с активната подкрепа на бизнеса, които да предоставят технологични услуги на предприятията, по подобие на сега създадените. Те доказват успешния модел на сътрудничество, но все още не са достатъчни като бройка и разпространение в страната:
 - Технически университет – София разполага с 12 големи лаборатории с подкрепата на фирми от бранша на информационните и комуникационните технологии и енергийния сектори;
 - Към Университета по архитектура, строителство и геодезия са изградени 2 лаборатории в областта на строителството. Към техническите университети във Варна, и Габрово и Русенския университет „Ангел Кънчев“ има лаборатории, изградени с активната подкрепа на СИСКО;
 - В Софийския университет „Св. Климент Охридски“, съвместно с фирми и фондации като „Александър фон Хумболт“, IBM, Данон и MTel са оборудвани лаборатории за рентгенови и електронно-микроскопски изследвания, както и компютърни зали.
- Едва 6.12% от всички доходи на населението са от **предприемачество**, като повече от половината предприемачи сред българските МСП са на възраст над 46 години, 15% са лица над 60-годишна възраст и едва 5% са тези на млади предприемачи (до 29-годишна възраст). Предприемаческият сектор е доминиран от микропредприятия.
- **достъп и използване на ИКТ** - по последни данни на НСИ за 2012 г. 87.4% от предприятията в България имат достъп до интернет, като при 76.2% той е широколентов интернет, но едва в 22.5% от тях той се използва. Само 19.8% от предприятията използват системи за управление на ресурсите (ERP) и само 17.9% - софтуерни приложения за управление на информацията с клиентите (CRM). Развитие на електронната търговия също изостава в сравнение със средните показатели за ЕС 27. Само 6.1% от предприятията правят покупки на стоки и услуги он-лайн при средно за ЕС 27 – 19.1% и само 3.2% продават он-лайн при средно за ЕС 13%. Сред основните причини за това са недостатъчният опит за работа със системи за управление на бизнес процесите и ограничените знания и умения у заетите лица за работа с ИКТ.
- утежнената **регулаторната база** и **лошата среда за правене на бизнес** са други причини за ограничаване и затрудняване на растежа на МСП. При осигуряването на разрешителни режими за правене на бизнес в страната се наблюдава оптимизация на видовете и броя на лицензионните режими, поради задължителната им хармонизация с изискванията на ЕС, но процедурите остават тромави по тяхното получаване, оценени чрез изразходвано време и финансови средства за тях. Средно за страната разходът на време и средства е пет пъти по-висок от средния за ЕС⁷⁷. Показателят „правене на бизнес“ в доклада на Световната банка⁷⁸, България бележи спад две години поред с общо 7 места (от 57 място през 2010г до 64 място през 2012г). Прогнозите за 2013 г. показват, че България ще мине на още по-задно място и ще заема 66-та позиция сред 185 наблюдавани световни икономики⁷⁹.

Във връзка с необходимостта от синхронизация на усилията в сферата на развитие на икономиката, научните изследвания и иновациите, и засилване на връзката „наука – бизнес“ има приета Национална стратегия за развитие на

⁷⁴ лека промишленост, ХВП, фармацевтика, производство на желязо и стомана и др.

⁷⁵ Данни по SBA Fact Sheets 2012

⁷⁶ Данни по SBA Fact Sheets 2012

⁷⁷ Доклад за глобалната конкурентоспособност 2012 – 2013, Световен икономически форум

⁷⁸ <http://www.doingbusiness.org/rankings>. Анализът се отнася за условията през 2011 г.

⁷⁹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/bulgaria/2013>

научните изследвания 2020⁸⁰, която идентифицира най-общо следните приоритетни направления за развитие на науката и научните изследвания:

- енергийна ефективност, зелени и еко-технологии;
- здраве, медицина и качество на живота, био-технологии и екологично чисти храни;
- нови материали и технологии, вкл. инженерна индустрия (електроника, електротехника, машиностроене);
- информационни и комуникационни технологии;
- културно-историческо наследство.

В тези направления страната е взела решение да инвестира с цел постигане на целите на Европа 2020 и специфичните български предизвикателства в тази сфера⁸¹. Тече и подготовката на Стратегията за интелигентна специализация (3S) на страната, която е едно от предварителните условия за инвестиции в ключови сектори. В представения проект на доклад на Световната банка в тази връзка е направено предложение за фокусиране на инвестициите в определени сектори и сфери, които са в състояние да генерират устойчив икономически растеж. Дискусиите са съсредоточени около приоритетите за развитие на науката и научните изследвания по-горе, като акцентът пада върху хранително-вкусова промишленост, машиностроене и електроника и информационни и комуникационни технологии. Отчитайки динамиката на икономическото развитие на България, страната ще се фокусира върху сектори, които:

- са експортно-ориентирани (без да се експлоатират базисни суровини, като дървен материал и др.);
- имат висока добавена стойност или потенциал за значителното ѝ увеличаване;
- имат потенциал за съживяване на регионалното и местно развитие в райони със забавен или отрицателен икономически ръст; и/или
- са стартиращи и имат висока степен на иновативност и база за конкурентоспособност.

НИРД и иновации

Успешното разбиране за процеса и управлението на сложния път от иновативната идея до нейната пазарна реализация е ключов фактор за осигуряване на добавена стойност и растеж в икономиката. В Доклада за глобална конкурентоспособност 2012-2013 на Световния икономически форум България е класирана на 97-мо място от общо 144 страни по **ниво на развитие на иновациите**. Този резултат е очакван, предвид ниските нива на финансиране на научноизследователската дейност и иновациите, както и на слабата връзка между образованието, научните организации и бизнеса. Споменатата по-горе Национална стратегия за развитие на научните изследвания 2020 и обвързването ѝ с приоритетните сектори в икономиката е стъпка в посока засилване взаимодействието и синхрона по веригата образование – наука – бизнес – иновации.

Според Европейската иновационна класация през 2013 г. България заема последно място между страните-членки и е в групата на скромните (плахи) иноватори. Относително силните страни на България се откриват при някои от индикаторите в сферата на човешките ресурси, интелектуалната собственост и икономическите ефекти, а най-слабите резултати са при финансирането и оказването на подкрепа, мрежите и предприемачеството, интелектуалната собственост и иновационните (творческите) резултати, т.е. в едни и същи сфери България показва едновременно и сила и слабост. Този факт определя иновационната система на страната като небалансирана, а практиката на иновационните лидери показва, че балансираната иновационна система е условие за успех.

В класацията на Глобалния иновационен индекс през 2012 г.⁸² България се нарежда на 43-то място измежду 141 страни включени в изследването, но е последна между страните-членки. По отношение на създадените условия за развитие на иновационната дейност се нареждаме на 47 място, а от гледна точка на трансформирането на тези условия в иновационни резултати заемаме 42 място. Най-добре се представяме при научните и технически резултати (41 място), но като цяло се налага извода за ускоряване на иновационната активност.-

Фактор на въздействие на НИРД за развитието на устойчива икономика на знанието е създаването и **защитата на интелектуална собственост**. Индикатор за това е броят подадени патентни заявки на глава на населението. По индикативни данни за 2007-2008 г. за България този брой е едва 1.4% от средната за ЕС стойност при максимален индекс от 234%⁸³. За 2011 г. **броят на регистрираните полезни патенти** от българска страна в световен мащаб е само 43, а на един милион жители в България се пада по 1,1 патенти⁸⁴. На местно ниво е регистрирано устойчиво

⁸⁰ Приоритетните направления са избрани съобразявайки ги с идентифицираните приоритетни области/сектори в рамките на редица други изследвания от последните няколко години: МИЕТ (анализ на приоритетните сектори за привличане на инвестиции, по поръчка на БАИ); анализ на МФ за секторите с потенциал на развитие; Проект на Стратегията за интелигентна специализация на България; и др.

⁸¹ Секторите отбрана и сигурност поради своята специфика се разглеждат отделно. С подкрепата от Фонд за научни изследвания, чието финансиране е със средства от държавния бюджет на Република България ще се инвестира в развитие на фундаменталните изследвания. Намеренията са те да бъдат развивани на програмно-конкурсен принцип, както в приоритетните направления, така и във всички области на познанието.

⁸² публикация на Европейски институт по бизнес администрация (INSEAD)

⁸³ съгласно Country Fact Sheet⁸³ за 2006-2007 г. съответно 2,3% при максимален индекс 265,4%, при среден за EC27 = 100%; European Commission, Directorate-General Regional Policy

⁸⁴ За сравнение във Финландия са 109; по данни на Европейското патентно ведомство

покачване на броя постъпили заявки за патенти на изобретения спрямо 2007 г. и през 2011 г. те са 283. Правата на интелектуалната собственост в България до голяма степен остават неизползвани от предприемачите и академичните среди, отчасти поради разходите и времеемкостта на процесите на патентоване. Внедряването на собствени или чужди изобретения също остава проблематично.

Обнадеждаваща, но и показателна за наличието на потенциал, е и тенденцията за бързо нарастване на **разходите на частния сектор за НИРД** след 2005 г. В периода 2005-2011 г. те нарастват средногодишно с 31.2% и достигат 0.3% от БВП в края на периода. Това е добър сигнал за националната икономика, но запазване на **нивото на публичните разходи за НИРД** от 0.36 – 0.37% не може да гарантира необходимото качество на изследванията и поддържане на минимален образователен и научен потенциал за обществото и индустрията. Още повече, че и двете нива са далече под средното за ЕС, съответно 1.23% и 0.76% от БВП.

Необходимо е да се развие механизма за „отглеждане“ на всяка иновативна идея, чрез създаване и развитие на иновационни инкубатори, съобразени със спецификата на конкретните индустриални сектори, регионите, в които се осъществява бизнеса и съобразени с размера на предприятията. Тези структури ще окажат значително по-силно влияние за разкриването на нови работни места и растеж, тъй като ефекта от тяхната работа ще рефлектира върху голям брой предприемачи. Добрият опит в страната и в страните членки трябва да бъде популяризиран, така че създадените структури през програмен период 2007 – 2013 да продължат да действат ефективно.

Средствата, вложени за проучване, научно-изследователска и развойна дейност, и наука намаляват значително през последните 4 години в сектори като експлоатация на земята, водите и атмосферата (с 36%), развитие на селското и горско стопанство (с 41%), селскостопански науки (с 57%). С основен принос за инвестициите остава държавния сектор и с доста по-малък – секторът на висшето образование. Успоредно с това намалява и заетият персонал в НИРД⁸⁵. Ресурсите и разходите за НИРД са разпределени неравномерно в страната като например през 2010 г. в Югозападен регион са извършени общо 85% от разходите в бизнес сектора⁸⁶.

Въпреки леката тенденция за напредък в областта на иновациите, съгласно Доклада за глобалния иновационен индекс⁸⁷ за 2011г., България изостава по показателите за създаване, за усвояване и за разпространение на знания, за наличието на научни работници и образованието на човешките ресурси, занимаващи се с иновационни дейности, за инфраструктура, за енергия, за творчески стоки и услуги и иновационни мрежи. Най-сериозно е изоставането по отношение на **общите инвестиции в иновации и научно-изследователска и развойна дейност** в сравнение с водещите световни икономики и другите държави-членки на ЕС, като страната отделя едва 0.6% разходи от БВП през 2010 – 2012 г.⁸⁸ Основен недостатък на иновационната политика остават липсата на консенсус по приоритетните сфери, ясните нормативни механизми и ефективната институционална координация. Тези недостатъци са адресирани в проекта на Стратегия за интелигентна специализация и проекта на Закон за иновациите.

Придобиването на иновации на икономически принцип от трети лица в съответствие с пазарните принципи също допринася за повишаване иновационната активност на българските предприятия и увеличаване на относителния дял на внедрените в производството иновативни продукти, процеси и услуги, и оказва положително въздействие както върху развитието на българските предприятия, така и на икономиката като цяло. На практика много от регистрираните права по индустриална собственост не намират приложение в икономиката поради липса на достатъчен финансов ресурс за внедряването им. За да бъде успешно внедряването на иновативни продукти процеси и услуги от българските предприятия, са необходими специфична експертиза, както по отношение на самия процес на производство/предоставяне на конкретния иновативен продукт, процес или услуга, така и по отношение на бизнес и маркетинговата стратегия, чрез която ще бъде реализирана. Повечето предприятия в България въвеждат продукти или процеси, които са нови само за съответното предприятие или само за българския пазар, като делът на предприятията, които внедряват иновативни за европейския и международен пазар продукти остава твърде нисък.

Причините за ниския дял разходи за НИРД са разнородни. В частния сектор доминират МСП, а те трудно отделят средства за научни изследвания, не разполагат със собствени технологии и възможности за разработване на иновации с решаващо значение за отделни отрасли или група отрасли, и това води до наличието на слаби връзки между научните изследвания и нуждите на производствения сектор. Според данни на НСИ **делът на иновативните предприятия** през 2010 г. намалява и е 2 778. Иновационните дейности намират приложения по-често в предприятията от индустрията, в сравнение с тези от услугите, делът им през 2006 г. възлиза на 23.8% и 14.5%, и 31.1% и 22% през 2010 г., съответно.

В публичния сектор освен общото ниско ниво на разходи за НИРД като дял от БВП, следва да се отбележат и неблагоприятна структура на разходите, водеща до липса на концентрация на ресурсите. Преобладава институционалната подкрепа за много на брой научни организации при много нисък дял програмно-проектно финансиране. Липсва конкурентна среда и независима външна (международна) експертиза на научните идеи, разработки и резултати; функциониране на единствен инструмент за подкрепа на изследователски дейности – Фонд „Научни изследвания“, чрез който не могат да бъдат задоволени нуждите на НИРД сектора и липсват други модели и източници на финансиране (частни инвестиции).

⁸⁵ За сектора на селско, горско и рибно стопанство намалението е до 43%, което представлява повече от двукратно намаляване на изследователите

⁸⁶ В Северозападен регион се изразходват едва 3,2% от общите разходи за НИРД, а вложените средства в научни продукти от предприятията са под 2% от общите разходи на предприятията в страната.

⁸⁷ Европейски институт по бизнес администрация (INSEAD)

⁸⁸ Доклад за Стратегията за интелигентна специализация на България, февруари 2013 г., Световна банка

Друг основен проблем за страната е недостигът на човешки капитал в областта на науката и иновациите и продължаващата дългосрочна тенденция на отлив на младите хора от научна кариера и „изтичането на мозъци“ зад граница (48% от емигриралите лица са на възраст между 20 и 39 години, а водещата причина за емигриране е стремеж за намиране на професионална реализация и по-високи доходи). Общият **брой на заетите с НИРД и иновациите** през 2010 г. е 20 823 души, а през 2009 г. е 21 971⁸⁹. В регионален аспект развитието на иновациите и новите технологии в България е изключително неравномерно – при нива от 2.92% за страната и средно равнище за ЕС 27 3.73% на заетите в тези сектори - с най-висок дял на заетите е Югозападен (4.2%), а с най-нисък – Югоизточен район (1.9%). Високата специализация и продължаващото разрастване на наукоемките услуги в ЮЗР (заетостта в наукоемки услуги, измерена като % от общата заетост, възлиза на 28,22% и е най-висока за страната) са естествено допълнение към разположените там високотехнологични и иновационни производства.

Констатира се отдръпването на младите хора от академичната кариера, като бариерите пред учените в България са свързани преди всичко с ниското заплащане, остарялата материално-техническа база и бавното кариерно израстване. Системата за поощряване на иновациите в страната работи под потенциала си, независимо от това дали те се измерват спрямо разходите на системата, или продуктите, или спрямо приноса им за икономическия растеж.

Съгласно Националната пътна карта за научна инфраструктура, научно-изследователската инфраструктура се характеризира с: неравномерно териториално и тематично разпределение и липса на национален каталог или база данни; липса на ясно обособени научни комплекси, поддържащи пълен набор „инфраструктура – квалифициран персонал – модерно оборудване“; липса на периферна инфраструктура, необходима за функционирането на по-крупни научни съоръжения, като модерни научни лаборатории към университетите или динамични изследователски институти; липса на съвременни депозитариуми; неадекватен достъп до международни мрежи и гъвкав инструментариум за финансиране, както и липса на портфолио от фондове за поддръжка или изграждане на научна инфраструктура, в т.ч. и ниска култура на ползване на рискови, гаранционни и заемни механизми.

Важна част от научноизследователската инфраструктура е електронната изследователска инфраструктура (е-инфраструктура), представляваща комплекс от разпределени мощни изчислителни ресурси⁹⁰, които осигуряват електронна среда за съвместно провеждане на НИРД от изследователски организации и отделни изследователи, независимо къде се намират. Като елементи на европейските изследователски е-инфраструктури в България действат Българската изследователска и образователна мрежа⁹¹, и Националният център за супер компютърни приложения към Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“ на МТИТС⁹². Тези е-инфраструктури се нуждаят от инвестиционна подкрепа за модернизация и интеграция с европейските изследователски инфраструктури. Те са и много важна технологична предпоставка за успешното участие на българските научно-изследователски институти, университети и високотехнологични фирми в новите програми на ЕС за научни изследвания, технологично развитие и иновации след 2014 г.

Ниското ниво на разходите за НИРД, особено в предприятията, слабите връзки между научните изследвания и нуждите на производствения сектор и мотивацията на лицата, занимаващи се с НИРД, са сред основните причини за слабите резултати на България в областта на иновациите. Потенциалът за иновации зависи от:

- капацитета на фирмите за разработване, внедряване и ползване на иновации;
- способността за развитие на научен и изследователски потенциал и на човешки капитал, които да отговарят на нужди на ключовите сектори; и
- съвременна материално-техническа база.

Необходимо е да се насърчава привлекателността на научната кариера чрез финансиращи програми за задържане и привличане на най-успешните учени и млади изследователи, да се намали „изтичането на мозъци“, да се насочи научната продуктивност спрямо нуждите на индустрията и да се подсилат стимулите за преследване на академична кариера. Изискват се интегрирани усилия по отношение на иновациите, чрез създаването на ефективен механизъм за координиране на иновационната стратегия и политика между бизнес, наука и правителство.

Информационни и комуникационни технологии

В края на 2009 г. разходите за ИКТ възлизат на 6,9% от БВП⁹³. По този показател България се нарежда на едно от първите места в ЕС. Високият дял на ИКТ разходите се дължи изцяло на сектора на електронните съобщения, като се наблюдава съществено изоставане по показателя информационни технологии, а информационните технологии са тези, които имат висок потенциал за развитие на иновации и износно ориентиран икономически растеж.

⁸⁹ По данни на НСИ

⁹⁰ В т.ч. комуникационни мрежи високопроизводителни компютри, GRID мрежи, центрове за съхранение на данни и др.

⁹¹ организация с нестопанска цел, която осигурява достъп на университети и научни организации до европейски и световни изследователски мрежи, чрез високоскоростна информационна инфраструктура

⁹² предоставя изчислителни ресурси и услуги за провеждане на НИРД в области като изчислителна химия, изследване на наноструктури, молекулярна и клетъчна биология, фармация, медицина, опазване на околната среда и климатични промени, индустрия, финанси и др.

⁹³ Прогнозни данни на Евростат за 2009 г.

Наличието на модерна широколентовата инфраструктура, респективно достъпът до високоскоростен интернет, е основополагащата ключова предпоставка за постигането на т.нар. цифров растеж и осигуряването на съвременни електронни услуги за бизнеса и гражданите.

През 2011 г. по данни от Country Fact Sheet едва 45,0% от домакинствата имат достъп до Интернет при 73,0% средно за ЕС 27. По последни данни от НСИ през 2012 г. вече 50,9% от домакинствата в България имат достъп до интернет. През 2011 г. спрямо 2010 г. домакинствата с широколентова Интернет свързаност в страната се покачват с 13,8 п.п. и възлизат на 39,8%, като единствено в гъсто населените места у нас този показател достига до 50.6%. През 2011 г. предприятията с фиксиран широколентов достъп до Интернет са 68,5%⁹⁴ (НСИ), което е със 7,8 п.п. увеличение спрямо 2010 г.. По този показател страната изпреварва Латвия (62%), Литва (58%), Полша (58%) и Румъния (41%). През 2012 г. предприятията с достъп до интернет са 87,4%, а тези с фиксиран широколентов достъп до интернет вече са 76,2% (НСИ).

През 2011г. лицата на възраст 16-74 години, които никога не са използвали интернет са 42% при средно 24.3% за ЕС 27 (Country Fact Sheet). През 2011 г. едва 46,4% от населението на страната между 16 и 74 години използва регулярно Интернет (поне веднъж седмично) при 67,5% средно за ЕС 27, като от ЕС България изпреварва единствено Румъния (34%) и Гърция (41%). Хората в неравностойно положение, които използват регулярно интернет са само 26,6% при 50,9% средно за ЕС 27. През 2012 г. вече 50,3% от населението на страната между 16 и 74 години използва регулярно Интернет (НСИ). По данни от предходната година най-големите потребителски групи са съответно учащите (93.5%), хората на възраст между 16 и 24 години (76.1%) и хората с висше образование (79.8%)⁹⁵, които попадат в целевите групи с най-сериозен потенциал за растеж и генериране на доход. По данни от Country Fact Sheet през 2011 г. лицата със средни и високи компютърни умения са 27,7% при 52,5% средно за ЕС 27, тези със средни и високи интернет умения са 30,8% при 42,6% средно за ЕС 27. По данни на НСИ през 2012 г. лицата с компютърни умения са 41,3%.

Проведени изследвания на състоянието на широколентовия достъп в Република България, както и Европейските индекси и анализи за развитието на широколентовия достъп показват, че страната изостава от другите държави-членки на ЕС както по отношение на свързаност и приложение на технологиите от страна на бизнеса и потребителите, така и по отношение на ползваемостта. Основен проблем е липсата на пълно широколентовото покритие на територията на цялата страна, което поставя малките градове и отдалечените, слабо населените и селските райони в неравностойно положение по отношение на достъпа до високоскоростен интернет и оттам до разнообразни комплексни електронни услуги, които отговарят на нарастващите потребности на бизнеса и гражданите. По последни данни от НСИ през 2012 г. 50,9% от домакинствата имат достъп до интернет, като за регионите на развитие тези данни са съответно ЮЗР – 59,3 %; ЮЦР – 50,3 %; ЮИР – 49,6%; СИР – 47,9 %; СЦР – 47,6%; и СЗР – 38,2%. По отношение на достъпа до широколентов интернет се наблюдава дисбаланс между гъсто населените места – 63%, средно населените места – 41,6% и слабо населените места – 38,8%. Налице е риск отделни райони да останат „информационно откъснати“, което ще задълбочи различията в развитието им.

През последните 20 години поради сериозни миграционни процеси големи региони на страната в това число погранични, планински и преобладаващо селски райони както и Северозападен и Североизточен регион са с нарушена демографска структура в това число погранични, планински и преобладаващо селски райони. Държавните разходи в сферата са относително ниски предвид, че ИКТ сектора е пазарно регулиран и частните инвестиции имат значителен принос. В тези райони инвестицията в широколентова инфраструктура от страна на бизнеса се смята за рискова. Това обуславя необходимостта от държавна намеса за отслабване на цифровото разделение и стимулиране на цифровия растеж, особено в изоставащите региони, с цел избягване обезлюдяването им.

В същото време през последните години България отбеляза съществен напредък в развитието и използването на ИКТ. България е сред най-напредналите държави-членки по отношение на скоростта на предоставяния широколентовия достъп – над 98,1 % от линиите са със скорост над 2 Mbps, а над 74.1 % са със скорост между 10 и 30 Mbps, което ги прави готови за бъдещите интернет приложения, каквито са например телевизията с висока разделителна способност и висококачествени видео разговори. Увеличава се делът и на лицата, извършващи електронна търговия и ползващи електронни услуги за лични или служебни цели.

Секторът на ИКТ в България се характеризира с висока жизнеспособност и демонстрира постоянен ръст дори по време на скоростния краткосрочен спад. Секторът има значителен потенциал за иновации и експортно-ориентиран растеж. Той е равномерно разделен на три основни подсегмента: телекомуникации, които допринасят за 73% от приходите, компютърно програмиране с 14% от приходите, и консултантски и информационни услуги със съответно 6 % от приходите. Износът на ИКТ стоки и услуги е нараснал 14 пъти от 2005 г. В момента, ИКТ има 47 % от общия износ на бизнес услуги.

Друг положителен знак е, че най-големият брой регистрирани патенти в страната са в ИКТ сектора (90 % от българските патенти за период от 2001-2010 г.), както и най-голям брой изпълнени научно-развойни проекти, финансирани от Седма рамкова програма на ЕО. В допълнение при планиране на инвестиционните интервенции следва да се отчете добрата подготовка на българските специалисти, завършили образованието си в областта на ИКТ и тяхното търсене на международния пазар.

⁹⁴ По данни от Country Fact Sheet този процент е 68,0%

⁹⁵ Статистически справочник 2010, НСИ стр. 271.

Селско, горско и рибно стопанство

Селско стопанство

Площта със селскостопанско предназначение (ПССП) през 2011 г.⁹⁶ е 5,49 млн. ха (около 50% от територията на страната). В периода 2002-2011 г. тя е намаляла от 5,79 на 5,49 млн. хектара, предимно заради спада на използваните земеделски площи, които са били залесени или са се самозалесили по естествен път. Тази тенденция се дължи основно на спада в ползването на постоянно затревените площи, лозята, овощните насаждения и семейните градини.

Делът на напояваната земеделска площ в България е 2,4% при средно 6% за страните от ЕС-27⁹⁷. Забелязва се постепенно нарастване на напояваните площи, но процесът е сравнително бавен. В същото време загубите при преноса на поливна вода заради остарялата поливна инфраструктура възлизат на около 60% от пренасяните количества.

В периода 2003-2011 г. земеделието започва да се преориентира от развитието на по-трудоемки сектори (производство на плодове, зеленчуци, технически култури и особено животновъдство, подсигуряващи целогодишна заетост) към силно индустриализираното производство на екстензивни полски култури (основно зърнени и маслодайни). Това е причина за намалението на работната сила в аграрния сектор през 2010 г. е с 45% спрямо 2003 г., а на обема на вложения труд - с 51%. Начинът на ползване на обработваемите земи се променя в периода 2003-2011 г. Значително намаляват площите, предназначени за отглеждане на пресни зеленчуци, тютюн, лозя и някои овощни култури. Във връзка с намаляване броя на отглежданите животни, са редуцирани и площите, предназначени за производство на фуражните култури ечемик и овес. Увеличават се основно площите предназначени за отглеждане на слънчоглед и особено индустриални маслодайни култури – основно рапица. В същия период намалява и броят на всички отглеждани животни на територията на страната, поради ниска конкурентоспособност на сектора и необходимостта от покриване на задължителните, строги и капиталоемки европейски стандарти. Най-голям е спадът при отглежданите крави, свине, птици и овце.

Във връзка с горепосочените тенденции се променя заетостта в сектора, структурата на продукцията в отрасъл земеделие, и съответния му принос към БДС и БВП на страната, както и обемът и качеството на суровинната база за развитие на хранително-вкусовата промишленост и на повечето сектори леката промишленост, които страдат от остър недостиг на местни суровини. Променящата се производствена структура в земеделието влияе отрицателно върху структурата на търговския баланс и страната се превръща от нетен износител в нетен вносител, особено в секторите: плодове и зеленчуци (+22,8 млн. лева / -117,0 млн. лева) и първична животинска продукция (месо и месни продукти (от +28,3 млн. лева през 2000 година на -430 млн. лева през 2011 година), млечни продукти и птичи яйца (+11,6 млн. лева / - 92,7 млн. лева)). В същото време селското стопанство продължава да заема съществен дял във външната търговия на България, като формира положително търговско салдо, основно поради нарастването на нетните приходи от търговията със зърнени култури и мелничарски продукти (от 135 млн. лв.⁹⁸ на 1435 млн. лева), и тези от търговията с тютюн и тютюневи изделия (от 104 млн. лева на 319 млн. лева).

В периода 2003-2010 г. се наблюдава спад в броя на земеделските стопанства: от 665,6 хиляди на 371 хиляди.⁹⁹ От общия брой земеделски стопанства, 357 900 стопанисват земеделска земя, а 280 300 отглеждат селскостопански животни, птици и пчели. Преобладаващата част от стопанствата са дребни (83,3% ползват земи с площ до 2 ха, а 68,5% от всички стопанства са с икономически размер под 2000 евро). Дребните стопанства обработват 34% от ИЗП през 2010 г. Останалата се използва предимно от големи фирми и кооперации, предимно за отглеждане на екстензивни полски култури (зърнени и маслодайни). Това показва силна поляризация в начина на ползване на земите и води до ограничаване на жизнеспособността и потенциала за растеж на малките стопанства, от които зависи заетостта, икономическото и демографското развитие на селските райони.

Дребните стопанства са преобладаващо семейни, управлявани от по-възрастни хора, разчитащи предимно на натрупания си опит в конкретните производства, като основната задача на стопанската дейност е да допълва ниските доходи в домакинствата. Едва 10% от заетите са на възраст 15-34 години, а около 3% от стопаните имат някаква степен на образование, свързано със селскостопанската им дейност. Част от малките стопанства са с дългосрочен потенциал за развитие, тъй като произвеждат продукция в сектори, в които страната има сравнителни предимства. За да реализират растеж е необходима модернизация на тези стопанства, подпомогната от улеснен достъп до мостово финансиране с помощта на работещи финансови инструменти. Този потенциал може да бъде мултиплициран, ако се съчетае с необходимото образователно и възрастово реструктуриране.

Дребните стопанства са основно разположени и важни за планинските и други райони с природни ограничения. В тези райони е по-висок и броят на стопанствата, отглеждащи преживни животни – крави, овце и кози. В тези райони са над 1/3 от стопанствата, занимаващи се с пасищно отглеждани животни.

Основният обем селскостопанска продукция се произвежда от стопанства с икономически размер над 25 000 евро. Неоползотвореният потенциал за производствен растеж е в дребните и средните стопанства, особено в секторите животновъдство, плодове и зеленчуци. При големите стопанства протече интензивен процес на модернизация през периода 2007-2013, но иновативния елемент в това техническо и технологично обновяване е на ниско ниво. Налице потенциал за развитие чрез иновации, включително с въвеждане на технологии за нисковъглеродна икономика.

⁹⁶ По данни на дирекция „Агостатистика“ в МЗХ

⁹⁷ Eurostat 2009а, р. 110.

⁹⁸ При изчисленията за достигане на цифрите е ползвана следната методика: изважда се стойността на вноса от стойността на износа на конкретната група стоки за 2000 година и за 2011 година.

⁹⁹ по данни от Преброяване на земеделските стопанства 2010 (ПЗС/2010)

Същевременно липсва активен трансфер на добри иновативни практики и решения до земеделските производители на научните резултати от научно-приложните изследвания в аграрната наука, като основно до момента се свежда до въвеждане на нови сортове

През 2010 г. и 2011 г. в страната 0,5% от общата ИЗП е с **биологично земеделие** при средна стойност за ЕС-27 – 5,1%. В периода 2010 - 2012 г. продължава тенденцията на увеличение площите за развитие на биологично земеделие с около 52%. Към края на 2012 г. тенденцията в броя на регистрираните биологични производители, преработватели и търговци (2 016) остава силно положителна, като техният брой нараства двойно спрямо 2011 г., а за периода 2010 – 2011 г. увеличението е с близо 30%. Въпреки положителното развитие в областта страната изостава спрямо заложената към 2013 г. цел за развитие на биологичното земеделие от 8% от ИЗП

Факторите, които имат неблагоприятно/ограничаващо въздействие **върху развитието на сектор земеделие**, са най-общо следните:

- раздробената собственост върху земите и трудното постигане на дългосрочно ползване на наети земи непрекъснато нарастване на цените на енергоносителите, горива, торове и други химични препарати, които отнемат от печалбите на земеделските стопанства и намаляват възможностите им за реинвестиции;
- ограничен достъп до капитали, необходими за инвестиции, свързани с постигане изискванията на законодателството на ЕС, както и за повишаване мащаба и общата конкурентоспособност на производството;
- недостатъчно развити връзки с научните звена и институти; слаба иновационна активност;
- ограничен достъп до информация, включително за агроекологични дейности недостатъчни производствени технологии съвместими с изискванията на конкретни режими в зоните по НАТУРА, както и в зоните, попадащи в обхвата на прилагане на Водната и Нитратната директиви;
- влошаване на демографските характеристики на селските райони, дължащи се на обезлюдяване особено на периферните райони, и застаряване на населението и липса на квалифицирана работна сила;
- неразвити „къси вериги“ за доставка на земеделски продукти и ограничен вътрешен пазар за биологично производство.

В областта на **растениевъдството** са налице следните специфични предизвикателства пред развитието на сектора:

- загубата на продукция и обща конкурентоспособност заради климатичните промени и свързаните с тях рискове от природни бедствия;
- преминаване към подходящи сортове, адаптирани към климатичните промени;
- достъпа до поливна вода, предотвратяваща загуби на продукция заради засушаванията;
- ползването на производствени методи и технологии съвместими с опазване на почвеното плодородие и структурата на почвите, опазване от замърсяване на водите, опазване на биоразнообразието и ограничаване емисиите на парникови газове в атмосферата.

В областта на **животновъдството** основните предизвикателства, особено за дребните и малките стопанства, произлизат от:

- необходимостта от високи инвестиции за постигане на съответствие с пълния набор от законодателните изисквания за дейността на стопанствата;
- преминаване към отглеждането на месодайни породи.

Общите изводи са, че в периода 2003-2011 г. земеделието на България преминава през бърза трансформация без стратегическа насоченост, която съответно не постига желаната промяна в структурата, производителността и конкурентостта на повечето от земеделските браншове. Все още има неизползван потенциал, поради нестопанисване и нисък дял на напояваните земеделски площи. Допълнителен потенциал ще се реализира при комасацията на земеделски земи и диверсификация извън земеделските дейности.

Горско стопанство

Делът на горското стопанство през годините варира между 0,2% и 0,3% от БДС, като през 2010 и 2011 г. се задържа на 0,3%. Горските територии на България към края на 2011 г. заемат 4 148 114 ха (37,4%) от територия на страната. От тях 91,0% са гори. От 2005 г. до края на 2011г. общата горска площ на страната е нараснала с 1,73%. Основни фактори, които определят динамиката на този процес, са самозалесяването на незалесени горски площи и изоставени земеделски земи, граничещи с гората, както и залесяване на незалесени горски територии.

Към края на 2011 г. разпределението на общата площ на горските територии по видове собственост е следното: държавни - 74,5%, недържавни - 23,5%, в т.ч. общински – 12,0%, на частни физически и юридически лица 11,0%, а останалите са на религиозни организации и гори, създадени върху бивши земеделски земи. По отношение на частните гори основен проблем за управлението им е тяхното фрагментиране.

Средната възраст на горите е 53 години, което ги прави сравнително млади. Проведено през 2010 г. обследване показва, че при иглолистни и широколистни насаждения преобладават такива, оценени като здрави и слабо увредени

по отношение на обезлистване. В международен аспект състоянието на горите в България не се различава съществено от средното за Европа.

Горите с основно дърводобивна и средообразуваща функция представляват 61,7% от общата площ на горските територии. Останалата част – 38,3%, са с основно защитни и специални функции. За периода 2006-2010 г. делът на втората група е нараснал с 6,4%, основно в категорията защитени природни територии (защитени местности и ландшафти и природни паркове). Горските територии, включени в европейската екологична мрежа Natura 2000, са 57% от общата горска площ. По данни на ИАГ за 2010 г. общата площ на защитните гори е 12,5% от общата площ на горските територии в България.

Общият запас на дървесина в горите в България към края на 2010 г. е определен на 644 840 247 куб. м, като 42,2% са съсредоточени в защитните и рекреационните гори и в защитените природни територии. Средният запас на 1 ха е 172 куб. м. Размерът на реализираното средно годишно ползване на дървесина достига до 50% от размера на средния годишен прираст.

Горската пътна мрежа в страната е сравнително слабо развита. Средната гъстота на горската пътна мрежа е 7,9 м/ха. Тя е съпоставима с тази в Румъния – 6,5 м/ха, но е значително по-ниска в сравнение с други европейски страни като Австрия – 36 м/ха, Франция – 26 м/ха, Германия – 45 м/ха и Швейцария – 40 м/ха. През последните 10 години, главно поради финансови ограничения, почти не са изградени нови пътища, а поддръжката или реконструкцията на съществуващите е недостатъчна. Недостатъчно развитата горска инфраструктура и незадоволителното състояние на част от горските пътища създават предпоставка за прекомерно ползване на дървесина в определени горски територии.

Ползването на недървесни горски ресурси като стопанска дейност - източник на приходи, е недостатъчно, но те дават възможности за диверсифициране на местната икономика – например събиране и преработка на билки, гъби, горски плодове, както и развитие на туризъм.

По отношение на опазването на горите като най-сериозен рисков фактор продължава да бъдат горските пожари. За последните 6 години са възникнали 3624 горски пожара, които са засегнали 61 511,3 ха горски територии, а щетите са за 14,057 млн. лева. Осигуряване на необходимото техническо оборудване за наблюдение и непосредствено гасене на горски пожари ще бъде решаващо за намаляване на броя и щетите от горски пожари.

В областта на **горското стопанство** са налице следните специфични предизвикателства пред развитието на сектора:

- опазване на доброто здравословно състояние на горските екосистеми;
- устойчиво стопанисване на горите, управление на запасите от дървесина и въглерод в горската биомаса;
- трайно съхранение на богатство на горските генетични ресурси;
- многофункционално и устойчиво ползване на потенциала на природните ресурси, ландшафтното и биологичното разнообразие;
- оценяване и използване на капацитета на горските екосистеми за добив на дървесна биомаса като възобновяем източник на енергия;
- преодоляване на недостатъчната гъстота и незадоволителното състояние на горската пътна мрежа;
- адаптиране на горите към климатичните промени и преодоляване на рисковете от природни бедствия и горски пожари.

Нараства значимостта на горския сектор като фактор за развитие на зелената икономика. Увеличаването на неговия принос може да се постигне чрез използване на нови възможности: проучване на реалния потенциал, производство и реализация на биомаса; оценка и остойностяване на горските екосистеми и предлаганите от тях услуги и регламентиране на заплащането на обществените екосистемни ползи; участие в нетрадиционни и нововъзникващи пазари на екологични стоки и услуги: въглерод, сертифицирана дървесина и продукти от нея.

Сектор **„Рибарството и аквакултури“** има специфична позиция и роля за националната икономика. Секторът е сравнително малък, с относителен дял около 0,5% от БВП¹⁰⁰, но осигурява заетост на местно равнище, особено в крайбрежните райони, където заема значителен дял в местните икономики. Общият брой на заетите е сравнително постоянен - между 12 000 и 15 000 души или по-малко от 0,5% от заетите в страната.

През последните пет години се наблюдава тенденция на увеличаване на износа на риба и рибни продукти, макар и с по-бавни темпове от вноса. В периода 2007-2011 общият износ на риба и рибни продукти нараства почти двойно от 4114,9 тона на 8201,8 тона. Структурата на експорта е доминирана от износа на риба, ракообразни и мекотели (малко над 7100 тона), докато износоът на преработени рибни продукти е далеч по-малък (около 1000 тона).¹⁰¹

За същия период общият внос на риба и рибни продукти се увеличава от 22642,5 тона на над 28000 тона през 2011 г. През 2011 г. основната част от вноса отново е риба, филета, ракообразни и мекотели (25091,6 тона), а внесените

¹⁰⁰ по данни от Междинна оценка на Оперативна програма за развитие на сектор „Рибарство“ на Република България (2007 – 2013 г.)
Окончателен доклад

¹⁰¹ по данни от доклада за наличието на свръхпроизводство на аквакултури в Република България във връзка с прилагането на чл. 28, ал. 5 от Регламент 1198/ 2006 на Съвета от 27 юли 2006 година за Европейския фонд за рибарство за 2012 г.

преработени рибни продукти възлизат на почти 3000 тона. Основно се внасят риби и рибни продукти с океански произход.

Отрицателното търговско салдо на износа (около 30% от вноса) показва, че търсенето на риба и рибни продукти е по-голямо от предлагането, което също дава възможност за повишаване на 17%-ия пазарен дял на българската аквакултура, чрез предлагането на по-конкурентни и по-качествени пресни и охладени риби и рибни продукти.

Годишното потребление на риба и рибни продукти за 2011 г. възлиза на около 45 хил. тона, като повече от половината се осигурява от внос. Наблюдава се повишаване на средното ниво на потребление на риба в България, като то е вече около 5,4 кг./годишно на глава от населението при ниво на потребление през 2007 от 3,5 кг./годишно¹⁰².

Повишената консумация на риба и рибни продукти е сред водещите причини за увеличаване на продажбите на аквакултури със 70% в периода 2008 – 2011 г., но все още е далеч от поставената количествена цел по ОПРСР (2007-2013) за консумация от 7,5 – 8 кг. годишно на глава от населението.

Към края на 2011 г. българският риболовен флот се състои от 2 336 кораба, от които 2 237 (96% от българския флот¹⁰³) са под 12 м., а уловите на тази група кораби представляват едва 32,41% от общия улов в Черно море. Сегментът на кораби с дължина между 24 – 40 м (общо 12) реализира 44,69% от улова за 2011 г. Риболовният флот, в по-голямата си част, се състои от стари и икономически неефективни кораби. Разходите за гориво при тези с дължина над 18 м представлява около 45-50% от разходите за дейността, като над 57% от всички плавателни съдове през 2011 г. са били ограничени от извършване на риболовна дейност, заради високите цени на горивото. Необходимо е да се предприемат действия за подобряване на икономическите резултати и енергийната ефективност на флота чрез неговата модернизация и реструктуриране, и диверсификация на дейността.

През 2011 г. уловът на риба и други водни организми в Черно море е в размер на 8 147,6 тона - с 15,9% по-малко в сравнение с 2010 г., основно заради намаления улов на рапан. Основните видове обект на стопански риболов са рапан и цаца. Квотираните видове са калкан и цаца като единствено квотата за калкан се изпълнява. Поради спецификата на биоразнообразието в Черно море видовете, обект на стопански риболов в България не се извършват обратно във водите, но въпреки това следва да бъдат предприети мерки за подобряване на събирането на данни за тази практика и при идентифициране на необходимост – подобряване на контрола.

Основният проблем по отношение на опазването на околната среда при улова е използването на остарели риболовни уреди с ниска селективност, остарели риболовни кораби с негативно въздействие върху околната среда и замърсяването на черноморските води поради високия антропогенен натиск. В тази връзка е необходимо да бъде насърчавано екологосъобразното рибарство, водещо до подобряване на околната среда и биологичното разнообразие. Необходимо е подпомагането на дейностите по управление, възстановяване и наблюдение на обекти по Натура 2000, както и дейности, свързани с риболова по отношение на Натура 2000, въз основа на изготвяната карта на защитените зони в акваторията на Черно море.

С оглед на важността на дейностите по събиране на данни за защитата на морското биоразнообразие и взимайки предвид финансово изпълнение на Национална програма за събиране, използване и управление на данни в сектор „Рибарство“ от последните години, е необходимо да бъдат предприети административни мерки за подобряване на качеството и пълнотата на данните. Специално внимание трябва да бъде обърнато на подобряване на изпълнението на двустранното споразумение за провеждане на съвместни изследвания на запасите от калкан и трикона в общностни води на Черно море и подобряване на събирането на биологични данни. Поради липсата на цялостна картина за състоянието на рибните запаси в Черно море, основаваща се на проучвания, в които участват всички черноморски държави, следва да бъде подобро сътрудничество между държавите в тази насока.

През 2012 г. България продължи тенденцията за по-стриктно управление и опазване на ресурсите на най-застрашените видове риби, прилагайки Специфичен план за мониторинг и контрол на уловите от калкан, като в него бяха въведени по-стриктни мерки в сравнение с предходната година (намаляване броя на определените пристанища, увеличаване броя на инспекциите на море и в пристанищата, предварителни уведомления). В резултат на засилените контролни дейности бяха установени 27 нарушения, свързани с улова на калкан, като общото иззето количество нелегален улов на калкан бе около 3,3 тона. Необходими са повече финансови средства за обезпечаване на дейностите по контрола, най-вече за въвеждане на електронен риболовен дневник, който да позволи ефективното отчитане и докладване на уловите, и за закупуването на технически средства.

Към края на 2012 г. в България има регистрирани 11 рибарски пристанища, четири в Северното и седем в Южното Черноморие. Пристаните са стари, условията не отговарят на хигиенно-санитарните европейски изисквания. Липсват обособени търговски площи и места за съхранение.

По поречието на река Дунав няма регистрирани рибарски пристанища и лицензирани лодкостоянки. По отношение на лодкостоянките липсва регулация относно техния статут и регистрационен режим.

Към края на 2012 г. в България има 388 действащи стопанства за аквакултури¹⁰⁴, от които 347 за сладководни и 41 – за морски аквакултури, предимно миди. За периода 2006 – 2012 тенденцията е към увеличаване на броя на стопанствата

¹⁰² по данни от Годишния доклад за изпълнение на ОПРСР (2007-2013) за 2011 г.

¹⁰³ по данни от годишния доклад на България за усилията през 2011 г. за постигане на устойчив баланс между риболовния капацитет и риболовните възможности

¹⁰⁴ според регистъра на Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултура

за производство на аквакултури. България има потенциал за развитие на аквакултурното производство, тъй като има нерационално използвани вътрешни водоеми и морски територии, но не е налична карта със свободните водни площи.

При аквакултурното производство за разлика от наблюдаваната през предходните години тенденция на постепенно увеличение, през 2011 г. общото производство на аквакултури бележи спад от 21,2% спрямо предходните години (8572 т. за 2009 г. и 9830,2 т. за 2010 г.). Като фактори, допринесли за намаляване на производството на риба за консумация през 2011 г. могат да се посочат икономическата криза и дългото засушаване през лятото на 2011г. и вследствие повишено използването на вода от водоемите за питейни, напоителни и производствени (електроенергия) цели.

Аквакултурите са уязвими по отношение на неблагоприятни климатични явления и внезапни промени в качеството на водите. Остарелите материално-техническа база и съоръжения са ресурсно неефективни. Необходимо е насърчаването на методи за отглеждане на аквакултури, съвместими със специфичните потребности на околната среда и подлежащи на специфични изисквания за управление, в резултат от определянето на зоните по Натура 2000. Ще бъдат подпомагана и провеждането на информационни дейности съгласно Националната информационна стратегия „Натура 2000“.

Основните видове, които се произвеждат за консумация са дъгова пъстърва, шаран и растителноядните риби (бял и пъстър толстолоб, бял амур) от сладководните видове и черна морска мида от морските.

Производството е сравнително стабилно. Отглежданите видове са с ниска цена, но с традиционно търсене за прясна консумация на вътрешния пазар. Налице е потенциал за увеличаване на аквакултурните производства, особено чрез диверсифицирано производство на видове с висока пазарна стойност и биологични аквакултури при традиционните екстензивни технологии, както и добавяне на стойност към собственото производство чрез преработка на продукцията и директни продажби от фермата. Възможности следва да се търсят и във внедряване на технически иновации и разработване или въвеждане на пазара на нови или значително подобрени продукти, нови или подобрени процеси, нови или подобрени системи за управление и организация.

Подобряването на конкурентоспособността на съществуващите стопанства ще се постига и чрез обща модернизация на стопанствата, подобряване на ресурсната ефективност и преминаване към интензивни и супер-интензивни иновативни технологии.

Сериозен проблем е изграждането на довеждаща и стопанска инфраструктура до обектите за аквакултура, разположени в язовирите и Черно море. Той се дължи на липсата на синхронизация между правните актове – основание за отдаването на водните площи за аквакултури и на необходимите за икономическата дейност на стопанствата прилежащи територии.

В България не съществуват Организации на производителите (ОП) по смисъла на европейското законодателство (съгласно Регламент на Съвета № 104/2000). Въпреки това редица риболовци и производители на аквакултура са формирали асоциации (със статут на неправителствени организации), които трябва да бъдат насърчени да създадат признати Организации на производители. Необходимо е тези организации да бъдат подпомогнати да идентифицират потенциалните възможности за бизнес и да адаптират своите пазарни стратегии чрез разработване на планове за производство и предлагане на пазара.

Секторът „Рибарство и аквакултури“ е с потенциал за развитие поради незадоволеното търсене на риба и рибни продукти в страната заради растящо средногодишно потребление на глава от населението. Този потенциал е преди всичко наличен в развиването и на морски, и сладководни аквакултури.

Проблемите пред развитието на сектора се дължат предимно на силната конкуренция от производители от трети страни, в които не се спазват високите европейски изисквания.

По отношение на рибарството основните предизвикателства, произтичат от намаляването на рибните запаси, остарелия и енергийно неефективен флот, недостатъчното оборудване и ниската селективност на риболовните уреди, незадоволителна пристанищна и пазарна инфраструктура, ползването на методи на риболов с негативно въздействие върху морската среда. Допълнителни трудности пред развитието на рибарството са свързани със затруднения достъп до финансови ресурси, което възпрепятства въвеждането на иновации. Слаба е връзката с научните среди, затруднен е достъпа до консултации за подходящите методи на работа. Интересът към рибарската дейност спада заради лошите условия на труд, ниската доходност на професията, пропуските в системата на обществено осигуряване, липсата на възможности за допълнителна квалификация на заетите в сектора.

Справянето с проблемите ще се осъществи чрез реструктуриране/модернизиране на риболовния капацитет и възстановяване на видовото разнообразие на морската фауна, диверсификация на дейностите в и извън сектора, добавянето на стойност към собствения улов и пряката му продажба, повишаването на квалификацията и нивото на информираност на заетите в сектора, подобряването на инфраструктурата за нуждите на рибарството. Необходимо е да бъдат подкрепяни иновации, свързани със съхранението на морските ресурси, които водят до увеличена селективност и които въвеждат методи и техники, намаляващи въздействието върху морската околна среда.

По отношение на аквакултурите основните предизвикателства произтичат от липсата на координирано пространствено планиране, трудностите при изграждане на довеждаща и стопанска инфраструктура до обектите за аквакултура, остарялата и ресурсно неефективна материално-техническа база, недостатъчно използване на развойната дейност и съвременните технологии в сектора. Поради спецификата на сектора, той продължава да бъде оценяван от

финансовите институции като високорисков, което допълнително ограничава достъпът до финансови ресурси за инвестиции.

Преодоляването на затрудненията при аквакултурните производства ще се осъществи чрез подобряване на териториалното управление на аквакултурите, насърчаване на диверсифицирано производство на видове с висока пазарна стойност и биологични аквакултури при традиционните екстензивни технологии, както и добавяне на стойност към собственото производство чрез преработка на продукцията и директни продажби от фермата. Необходимо е модернизиране и дооборудване на производствените единици. Възможности следва да се търсят и във внедряване на технически иновации и разработване или въвеждане на пазара на нови или значително подобрени продукти, нови или подобрени процеси, нови или подобрени системи за управление и организация. Опазването на околната среда допълнително ще се насърчава чрез подпомагане на аквакултури, предоставящи екосистемни услуги.

Растеж, основан на свързаност, устойчиво развитие и ефикасно използване на ресурсите

Свързаност и достъпност¹⁰⁵

Транспортът играе ключова роля за постигането на икономическо развитие в България и е една от основните предпоставки за социална и регионална кохезия. Предимство е високата степен на изграденост и гъстота на съществуващата транспортна инфраструктура – България разполага с над 19 хил. км. републикански пътища, над 6 хил. км. железен път, морски и речни пристанища и летища. Изградени са връзките на пристанищата за обществен транспорт с национално значение с националната пътна и железопътна мрежа, а чрез река Дунав е достъпна и европейската система от канали за речно корабоплаване. Транспортът и съобщенията генерират 23,5%¹⁰⁶ от брутната добавена стойност на страната и осигуряват пряка заетост на над 170 000¹⁰⁷ души.

Секторът, обаче, е в пряка зависимост от множество външни фактори от различно естество, като едни и същи фактори могат да повлияят положително върху развитието на даден вид транспорт и негативно върху друг. Демографската ситуация в страната и небалансираното развитие на регионите предполагат относително ниско ниво и неравномерно ползване на съществуващата транспортна инфраструктура. В същото време, прилагането на принципа „потребителят заплаща за експлоатацията и поддържането на инфраструктурата“ поставя проблема за адекватни инфраструктурни такси и свързани инвестиции, особено за железопътната мрежа, които същевременно да стимулират използването на различни видове транспорт. В средно- и дългосрочна перспектива този проблем следва да намери решението си чрез рационализиране на инфраструктурните мрежи и оптимизиране на поддържането им.

Същевременно повишаването на конкурентоспособността на националната икономика предполага и реорганизация в структурата, управлението и експлоатационния процес основно в железопътния и до известна степен във водния транспорт. За да продължат процесите на изграждане, модернизация и поддръжка на транспортната инфраструктура са необходими значителни инвестиции, които не могат да бъдат осигурени без използването на Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Железопътният транспорт е основен елемент от националната транспортна система и неговото развитие е от съществено значение за цялостното развитие на икономиката.

Осигуряването на достъпни железопътни услуги е важен компонент за вътрешната мобилност на населението, което увеличава и възможностите за заетост. Този вид транспорт продължава да бъде предпочитан (особено направленията: София – Варна, София – Бургас), заради претовареността на пътната инфраструктура, високите цени на горивата, политиката за опазване на околната среда и безопасността. Подобряването на железопътната инфраструктура през следващите години ще благоприятства нарастването на обема на железопътния товарен транспорт и пътническите превози по националните и международни линии. Предизвикателство остава недофинансирането и неефективността на разходите на поддръжката.

По обща дължина на железопътните линии България заема 11-то място сред ЕС 27¹⁰⁸. На територията на страната към края на 2012 г. се стопанисват над 6 800 км. ж.п. линии и 335 експлоатационни пункта за движение. Разпределението на ж.п. линиите в страната е небалансирано. Най-висока гъстота има ж.п. мрежата в Югозападен регион - 44.8 км/1000 кв. км. По-ниска от средната за страната е гъстотата на ж.п. мрежата в Югоизточен, Североизточен в Южен централен регион. Все още липсват достатъчно ефективни връзки със съседните страни. Ж.п. връзката с Република Сърбия има нужда от подобрения с оглед осигуряване на допълнителен капацитет.

Недостатъчни или липсващи са и връзките на морските и вътрешно-водни пристанища и летищата в страната с националната железопътна мрежа. Електрифицираните ж.п. линии са 68.4% от общата дължина на железопътната мрежа - в сравнение с останалите европейски страни техният дял е незадоволителен. Значителна част от ж.п. линиите са изградени преди повече от 50 години, с геометрични параметри, конструкция и съоръжения, подходящи за скорост до 100 км./ч., а на места дори с почти изчерпани възможности за задържане на скоростта и гарантиране на сигурността на движение и безопасността. Такива отсечки съществуват и по основни направления, като София – Пловдив (участък София – Септември), Видин – София (участък Видин – Медковец), Пловдив – Бургас (участък Пловдив – Михайлово).

¹⁰⁵ Очакват се допълващи данни за сектора предвид разработването на Обща транспортна стратегия.

¹⁰⁶ Стратегия за развитие на транспортната система на Република България до 2020, 2010 г.

¹⁰⁷ Към 30.09.2012 г.

¹⁰⁸ По данни на Евростат, *Total length of railway lines (km)*

Железопътните съоръжения (мостове и тунели) са с висока степен на амортизация, като например по направлението Русе – Варна. Голяма част от осигурителните, телекомуникационните и енергозахранващите системи са остарели (въведени в експлоатация в периода 1965-1985 г.) и на ниско технологично ниво, което не отговаря на съвременните изисквания за оперативна съвместимост.

Единственият оператор, предоставящ пътнически транспортни услуги на територията на страната, е Националният железопътен оператор „БДЖ – пътнически превози“ ЕООД. Железопътният пътнически транспорт има сериозен потенциал за развитие, който до голяма степен зависи от модернизацията на железопътната мрежа, подвижния състав и управлението на компанията. През последните години пътническият трафик в българските железници постепенно намалява поради множество фактори като ниска скорост на движение, дължаща се на недоброто състояние на железния път, чувствително намаляване на вагоните в експлоатация, достъп до гарите, липса на модерни системи за клиентско обслужване, маркетингови стратегии. Тези и други фактори водят до намаляване на използването на ж.п. транспорт, което в последните години бележи спад с над 14% в пътническият трафик.

Основната част от товарния превоз се осъществява от „БДЖ – Товарни превози“ ЕООД. С либерализирането на товарните железопътни превози в България, постепенно на пазара навлязоха и нови железопътни компании за товарен транспорт. След 2011 г. се наблюдава тенденция за нарастване на превозените с железопътен транспорт товари. Отбелязва се ръст в дела на международните товарни превози, основно по направлението Сръбска граница - Турска граница. Очаква се този дял да се увеличи и в резултат на товарния трафик през новия мост над река Дунав – Видин – Калафат.

За подобряване управлението на железопътния сектор се предвижда комбинация от регулаторни, инвестиционни и управленски мерки:

- преразглеждане на Договора за обществени услуги с „БДЖ – Пътнически превози“ ЕООД;
- приваждане на предоставяните по Договора за обществени услуги пътнически услуги към пазарното търсене;
- съсредоточаване на публичното финансиране в сектора върху най-важните и стойностни железопътни услуги;
- укрепване на институционалния капацитет за управление в сектора
- редуциране на ж.п. мрежата до устойчиви размери.

Ключовите мерки, които се предвиждат, за реструктурирането на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и ДП НКЖИ са:

- преминаване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и на ДП НКЖИ към търговско ориентирана структура;
- приватизация на „БДЖ – Товарни превози“ ЕООД;
- освобождаване на „Холдинг БДЖ“ ЕАД от неоперативни дейности;
- преоценка на количеството на подвижния състав на „Холдинг БДЖ“ ЕАД и реорганизиране на дейностите по поддръжката му;
- закупуване на нов подвижен състав за пътнически превози;
- укрепване на корпоративното ръководство на ДП НКЖИ и „Холдинг БДЖ“ ЕАД;
- изпълнение на програма за обучение на железопътния персонал на средно и високо управленско ниво;
- подготовка и изпълнение на Стратегия за управление на човешките ресурси и изпълнение на програма за реструктуриране на персонала в „Холдинг БДЖ“ ЕАД и ДП НКЖИ.

От изключителна важност е през програмен период 2014-2020 г. да се осигури приемственост и логична последователност на инвестициите, което ще гарантира завършването на направленията, в които вече се инвестира и ще направи възможно изграждането на „основната“ мрежа и транс-граничните връзки по направленията на TEN-T мрежата. Ще бъдат предприети мерки за освобождаване на честотите, необходими за изграждане на GSM-R мрежа по всички основни ж.п. линии в страната. За пълноценното използване на новоизградената мрежа е необходимо да се предвидят мерки за закупуване на съответно бордово оборудване за операторите.

Пътната мрежа на България е съставена от републикански и общински пътища. Към началото на 2012 г. общата дължина на републиканската пътна мрежа¹⁰⁹ е 19 512 км., като най-голям е делът на третокласните пътища – около 60% от общата дължина на републиканската пътна мрежа, следвани от второкласните пътища – приблизително 21%. Автомагистралите са едва около 2% от общата дължина.

Покритието на страната с автомагистрали и пътища първи клас е неравномерно. Пътните направления изток – запад са много по-добре развити от тези в посока север – юг, което до голяма степен се обуславя от релефа на страната. Повисоката гъстота на изградените автомагистрали и първокласните пътища в Североизточен, Югозападен и Югоизточен регион определя по-добрата достъпност и комуникативност. Въпреки предприетите през последните години мерки, няма трайно подобрение на цялостното състояние на пътищата, както и осигуряването на проходимост при зимни условия по направление север – юг. Поради тази причина за тежкотоварния трафик е от съществено значение изграждането на тунел под връх Шипка. С особено влошено качество са 43% от третокласните пътища, а те осъществяват вътрешнорегионалните връзки и допринасят за преодоляване на различията в регионите, развитие на туризма и привличане на инвестиции. Друг основен проблем в областта на пътната мрежа е продължаващата липса на завършен магистрален път по най-важните направления на страната.

По данни от Областните пътни управления, от реконструкция и основен ремонт, спешно се нуждаят над 32 км автомагистрали, 599 км пътища I-ви клас, 1212 км пътища II-ри клас и 5014 км третокласни пътища (над 35% от републиканските пътища с настилка). Особено важно за подобряване на състоянието на сектора е постигането на

¹⁰⁹ общинската пътна мрежа е с дължина над 24 хил. км.

увеличаване на товароносимостта на пътната настилка до 11.5 т/ос по основните международни транспортни коридори и дестинации. Голяма част от пътната мрежа, най-вече второкласните и третокласни пътища, е пригодена за натоварване само до 10 т/ос и не отговаря на европейските изисквания. По отношение на транзитните потоци, преминаващи през страната, най-голям трафик има по направленията Калотина – Капитан Андреево и Русе – Капитан Андреево. След пускане в експлоатация на втория мост над р. Дунав се очаква направлението Видин – Кулата също да увеличи своята значимост за транзитни превози.

Поради стратегическото положение на страната с преминаващи през територията ѝ пет трансевропейски транспортни коридора и след приемането на България в ЕС транзитът през страната се увеличава многократно. Броят на леките и тежкотоварните автомобили е два пъти и половина по-голям спрямо периода преди 2007 г. Наред с нарастването на броя на моторните превозни средства, *се увеличава и натовареността на пътищата и риска от ПТП (102.5 ПТП на милион жители за 2009 г. при среден брой за ЕС 27 – 64.1 ПТП).*

С оглед интегриране на националната пътна мрежа в транспортната мрежа на ЕС са необходими инвестиции за развитието на „основната“ и „разширената“ транс-европейска транспортна мрежа на територията на страната, както и на ключови вътрешни връзки с TEN-T мрежата. Проблем по мрежата са „тесните места“, за решаването на който е нужно да се довършат АМ „Струма“ (Лот 3), АМ „Хемус“.

Необходими са също инвестиции за изграждане, рехабилитация и поддръжка на пътни връзки към интермодални терминали, пристанища и летища. От особена важност за сектора са и въвеждането на модерни процеси на планиране и осигуряване на ефективна поддръжка на пътната инфраструктура, генериране на финансови ресурси посредством модерна система за таксуване, постигане на съответствие на техническите и експлоатационните параметри на пътната инфраструктура с европейските технически стандарти за осигуряване на безопасност и комфорт на транспорта. За подобряване на ефективността и безопасността на автомобилния транспорт е необходимо внедряването на ИТС-приложения и услуги. Сред примерите за прилагане на интелигентни транспортни системи в автомобилния транспорт са системите за управление, наблюдение и контрол на движението в градовете и по автомагистралите, системите за безопасност на превозните средства, електронните системи за събиране на пътни такси за изминатото разстояние (ТОЛ такси).

Автомобилният трафик влияе върху атмосферния въздух и променя глобалния климат, създава шум и отпадъци. За ограничаването на въглеродородните емисии в атмосферата са необходими мерки като обновяване на автомобилния парк, насърчаване използване на публичния транспорт и преработката и съхранението на отпадъци от амортизирани превозни средства.

Ефективното и ефикасно управление на пътния сектор се нуждае от допълнително развитие на институционалния капацитет за управление, подобряване на планирането на инвестициите, както и реализиране на различни форми за осигуряване на финансиране за рехабилитация и поддръжка в сектора.

Ключови компоненти за развитието на интермодалността, които предоставят възможност за преодоляване на нарастващата претовареност на пътната и ж.п. инфраструктура и за ограничаване на замърсяването на въздуха са **морският транспорт и транспортът по вътрешните водни пътища**. Достъп до воден транспорт имат Северозападен, Северен централен, Североизточен и Югоизточен район. Към момента двата вида воден транспорт в България са недостатъчно развити. Повечето от българските пристанища са построени в началото на 20-ти век за мултифункционални цели, в резултат на което тяхното техническо състояние е силно влошено. Налице е необходимост от подобряване на транспортните инфраструктурни връзки, свързващи ги с републиканската пътна и железопътна система. Основните проблеми за развитието на българските пристанища са свързани с липсата на достатъчно инвестиции за поддръжка и развитие на пристанищната инфраструктура в предходните години, остарели основни механични съоръжения и съоръжения за трансбордиране, лошо състояние и стопанисване на кейовете.

Река Дунав е единственият вътрешен воден път в България. Нейното значение за развитието на интермодалния транспорт в страна се обуславя от ролята ѝ в „основната“ TEN-T мрежа, както и от Стратегията на ЕС за Дунавския регион. Речните пристанища с национално значение по поречието на река Дунав разполагат с достатъчно мощности за обработка на генерални, насипни и наливни товари, контейнерни и RO-RO единици. Понастоящем се използва около 60% от капацитета на инфраструктурата при наличната претоварна техника.

На този етап българският участък от реката, който е с обща дължина 470 км, не съответства на международно приетите проектни стандарти, тъй като има многобройни стеснени участъци. Поради съществуващите проблеми, товарооборотът и пътническият трафик на пристанищата по р. Дунав намалява на годишна база¹¹⁰, но през 2011 г. е отчетен ръст в обработените товари с близо 10% спрямо 2010 г.

Друг проблем за корабоплаването по р. Дунав е свързан със състоянието на бреговете (навигационните) знаци по българския бряг в обхвата на целия българо-румънски участък, което е осъществено от румънска страна.

Съществуващите хидроложки и климатични условия по протежение на реката налагат предприемането на мерки за подобряване на навигационните условия и осигуряване на минимална дълбочина от 2,5 м. през цялата или по-голямата част от годината, необходима за кораби до 3 000 т. В подкрепа на това и в изпълнение на Стратегията на ЕС за Дунавския регион е подписан Меморандум за разбирателство между България и Румъния за създаването на междуведомствен комитет за вътрешно-воден транспорт за подобряване на корабоплаването по общия участък на река Дунав и подобряване на свързаността в региона. Един от основните проекти е подобряване на навигацията в общия

¹¹⁰ Данните за товарооборота на морските и речни пристанища са на НСИ - вж. тук: <http://www.nsi.bg/otrasal.php?otr=6>

участък на реката, който е в етап подготовка, като строителството се очаква да се извърши през програмния период 2014-2020 г. За неговото изпълнение се предвижда създаването на ЕОТС между България и Румъния.

Създадена е и речна информационна система в българската част на реката (БУЛРИС). Предоставянето на пълния обем услуги от системата ще допринесе за преодоляване на затрудненията при преминаване на критичните участъци в района и повишаване нивото на безопасност на корабоплаването, което ще направи вътрешно водния транспорт по р. Дунав по-ефективен и ще допринесе за опазването на околната среда.

Основните предимства на транспорта по река Дунав са: безопасност, икономичност, ниско ниво на замърсяване на околната среда и висок потенциал за развитие. Този вид транспорт е много добра алтернатива на автомобилния и железопътния транспорт при наличие на интермодални връзки. Оптимизацията на условията за корабоплаване ще доведат до поемане на голяма част от товарния трафик към водните пътища, което е в съответствие с установената транспортна политика на ЕС.

Речните пристанища за обществен транспорт от национално значение по река Дунав са пристанищата Видин, Лом и Русе. Пристаните Видин и Русе са част от „основната“ TEN-T мрежа (коридори VII и IX). Речните пристанища разполагат с достатъчно мощности за обработка на генерални, насипни и наливни товари, контейнерни и Ро-Ро единици¹¹¹. Понастоящем се използва около 60% от капацитета на инфраструктурата. Слабите страни на речните пристанища са незадоволителното състояние на пристанищните съоръжения (кейове) и претоварна техника, която не отговаря на съвременните тенденции в структурата на товарооборота, незадоволителното състояние на връзките с пътната и железопътната инфраструктура на страната, липсата на подходящо оборудване за обработка и съхранение на зърно, недостигът на съвременни логистични и информационни системи на пристанищата и слабо развитите съоръжения за контрол върху замърсяването.

Морски пристанища за обществен транспорт с национално значение в България са Пристанище Варна АД и Пристанище Бургас АД. Те реализират около 60% от националната вносно-износна търговия. Пристанищата Варна и Бургас са включени в концепцията за развитие на TEN-T мрежа, поради тяхното стратегическо разположение на кръстопът между Европа и Азия. Пристанище Бургас е част от „основната мрежа“, а пристанище Варна от „разширената“ TEN-T мрежа. Пристаните имат капацитет за универсални товари, твърди и течни насипни товари, контейнери, тежки товари и съоръжения за Ро-Ро транспорт¹¹². Понастоящем се използва между 70% и 80% от капацитета на инфраструктурата. Като слаби страни на пристанищата могат да бъдат посочени недостатъчната специализация на терминалите и ограничените възможности за развитието им предвид факта, че са разположени в централните градски части на съответните населени места; незадоволителното състояние на пристанищните съоръжения и остаряла претоварна техника; недостатъчната дълбочина на акваторията и подходите към пристанищата; недостиг на съвременни логистични и информационни системи на пристанищата.

Развитието на **интермодалните превози** е приоритет на европейската и националната транспортна политика¹¹³ и е една от основните цели, заложи в стълб „Свързаност“ на Дунавската стратегия. Чрез развитието им се предлагат възможности за осъществяване на пълна логистична схема за доставка, което улеснява потребителите на услугите и бизнеса.

Приоритетните направления на българска територия за развитието на комбинираните превози са:

- Линейни: Видин – София – Кулата/Пловдив – Свиленград (коридор 4); Калотина – София (коридор 10); Гюешево – София – Бургас/Варна (коридор 8); Русе – Димитровград/София/Варна (коридор 7 и 8);
- Точкови: пристанища Варна, Бургас, Лом, Видин, Оряхово;
- Интермодални терминали: София, в ЮИ, СИ и СЗ България.

Състоянието на железопътната инфраструктура за интермодални превози като цяло не отговаря на изискванията за извършване на съвременни товаро-претоварни услуги.

Понастоящем съществуват възможности за развитие на интермодални превози от **типа РО-РО** – превоз на ТИР автомобили със специализирани шлепове/кораби по река Дунав (пристанища Русе-Изток, Видин и Силистра) и Черно море (основно в пристанищата Варна и Бургас), РО-ЛА – превоз на ТИР автомобили (ремаркета и полуремаркета) на специализирани вагони и превози на контейнери с железопътен/воден/автомобилен транспорт. След влизането в експлоатация на Дунав мост II и тунела под Босфора, се очаква значително увеличаване на транзитните комбинирани превози. Това ще бъде най-късата сухопътна връзка между страните от Европа с пазарите на Близкия и Далечен Изток. Очаква се транзитни товаропотоци да се привлекат дори и от страните на азиатския регион Казахстан, Туркменистан, Задкавказието и Русия, чрез пристанищата Варна и Бургас.

Интермодални превози през гранични железопътни гари се извършват от 5 европейски оператора. Посредством планираното изграждане на интермодален терминал Русе в Северен централен район ще се създадат условия за оптимално съчетаване и интегриране на различни видове транспорт /вътрешно-воден, железопътен и автомобилен/ и ще се осигури възможност за извършване на голям обем товарни превози от Черно море до Централна Европа. Пристанище и ж.п. гара Русе са свързани с пристанище Варна посредством ж.п. линия Русе – Варна, която може да бъде развита като товарен коридор.

¹¹¹ Стратегия за развитие на транспортната система на Република България до 2020 г.

¹¹² Стратегия за развитие на транспортната система на Република България до 2020 г.

¹¹³ Стратегията на ЕС за Дунавския регион

През последното десетилетие България превръща в приоритетна политиката за развитие на **устойчиви градски транспортни системи**. Развитие на обществения транспорт в градовете е от съществено значение за провеждането на устойчива транспортна политика във връзка с намаляване използването на автомобили и насърчване на по-екологични средства за придвижване.

Основните предизвикателства, с които големите градове в България се сблъскват в стремежа си за постигането на устойчива градска мобилност, са свързани със задръстванията в градовете; замърсяването на околната среда и вредното влияние на шума; необходимостта от по-ефективно организиране на обществения градски транспорт и подобряване на неговата достъпност, както и повишаване на сигурността и безопасността му. Сред факторите, които могат да спомогнат за привличане на пътниците към обществените превозни средства, са повишаване на качеството и максимално облекчен достъп до транспортните услуги, оптимизиране на транспортните схеми, създаване на интегрирани системи за таксуване, координиране на разписанията на различните видове транспорт, както и прилагане на гъвкава тарифна политика.

Понастоящем в седемте най-големи български града се изпълняват проекти за реорганизация на транспортните мрежи и закупуване на екологосъобразни транспортни средства, а като особено постижение в тази насока е изграждането и въвеждането в експлоатация на софийския метрополитен. С високата си превозна способност от 50 хил. пътника в час, метрото осигурява ефективно, бързо и безопасно транспортиране, замествайки значителен брой паралелни линии на надземния транспорт. Посредством проектите за разширяването на мрежата на софийското метро се осигурява **интермодална връзка** между националната ж.п. мрежа, летище София, както и връзки с трамвайната и автобусна мрежи, което допринася за увеличаване на пазарния дял на обществения транспорт. Разширяването на метрото по третия метродиаметър, който ще се финансира през програмен период 2014-2020 г., (Депо Ботевградско шосе - бул. Владимир Вазов - ЦГЧ - ж.к. „Овча купел“) ще направи възможно системата на обществения градски транспорт в столицата разшири своето покритие и да отговори на растящото търсене на комбинирани транспортни услуги.

Околна среда

Устойчивото развитие е ключов приоритет за България, който придобива още по-голяма значимост в контекста на Стратегия „Европа 2020“. Ефективното използване на ограничените природни ресурси, опазването на околната среда от антропогенно влияние и постигането на специфичните цели във връзка с околната среда са в основата на този приоритет. Същевременно делът на разходите за околната среда през 2010 г. е едва 1,8% от БВП.

Водният сектор има ключово значение в сферата на околната среда. Независимо от наблюдаваната тенденция през последните десетилетия за намаление на количеството прясна **вода**, получавана чрез естествения хидрологичен цикъл на територията на страната, постоянният ресурс от прясна вода (без р. Дунав) е изчислен на 7.3 милиарда м.³ или 10 087 м³ на човек. Най-голямо е количеството на изетите повърхностни води (без р. Дунав) от индустрията, напоителните системи и за обществено водоснабдяване. Гарантирането на достатъчен воден ресурс и предотвратяването на водните режими е изключително важно за България, тъй като страната е с най-високо ниво по загуби на вода при ВиК и напоителните системи (над 60% през 2008 г.)

По данни от провежданите наблюдения влошеното състояние на подземните и повърхностните води се дължи на установения антропогенен натиск върху тях от точкови източници – градски отпадъчни води и индустрия; от дифузни източници – селско стопанство и други източници; от регулиране на оттока и морфологични изменения; от водовземане; от други източници - ерозия на водосбора, замърсяване от стари рудници, засушаване и недостиг на вода или неизвестен товар; депата за отпадъци и населените места без канализация, които емитират амоний и нитрати, както и някои индустриални площадки и рудници, исторически замърсявания от закрити производства, изоставени складове за пестициди.

Замърсяване на подземните води има от селскостопанската дейност, емитираща както нитратни и фосфатни съединения, така и пестициди и други вещества, ползвани за растителна защита и лечение на животните. За замърсяването спомага и липсата на съоръжения за съхранение на оборски тор, липса на канализация в множество населени места и др. Уязвимите зони по отношение на замърсяване на водите с нитрати са 96 общини или части от тях, което е 53% от територията на страната (68% от ИЗП).

В този контекст подобряването на системата за мониторинг на водите, правилното използване на органични и минерални торове, както и правилното им съхранение е необходимо условие за подобряване на оценката на състоянието на водите. Наложително е прилагането на правилата за добра земеделска практика от земеделските производители, чието стопанство попада в обхвата на уязвимите зони.

На територията на България има 450 реки и около 1400 водоема с обем по-голям от 1 млн. м³. Анализът на съществуващите мрежи за мониторинг на количеството на повърхностни води показва, че станциите за мониторинг на валежите и речния отток са недостатъчни за голяма част от реките. Едва около 200 водоема имат мониторингови мрежи, които са непълни и с остаряло морално и физически оборудване. Със съвременен оборудване са само около 12 мониторингови мрежи. Общият брой на хидрологичните станции трябва да бъде не по-малък от 340, а на дъждомерните пунктове – не по-малко от 500.

Към настоящия момент мрежата за мониторинг на количественото състояние на подземните води в 177-те подземни водни тела в страната се състои от 372 пункта, от които 90 са извори. Съществуващата мрежа не е структурирана съгласно изискванията на директива 2000/60/ЕЕС и не дава необходимата информация за оценка на наличните количества подземните води.

За подобряване на системата за мониторинг на химичното състояние на подземните води също е необходимо проектиране и изграждане на нови пунктове. Към настоящия момент за 23 подземни водни тела не е предвиден контролен мониторинг. В тази връзка е необходимо да бъдат оптимизирани и разширени мрежите за химично състояние на подземните води, като във водните тела, оценени в риск да не постигнат добро състояние, да се изградят специални мониторингови пунктове, осигуряващи липсващата информация за потенциалното въздействие от съответно определен натиск и оценка на тенденциите.

Степента на осигуряване на **отвеждането и пречистването на отпадъчните води** е сравнително ниска. Процентът на изграденост на канализационната мрежа на населените места за 2011 г. е 61%. Сравнително ниска е и степента на пречистване на отпадъчните води от населените места. За периода 2005 - 2010 г. делът на населението, свързано към ПСОВ нараства с близо 7 %, като през 2010 г. 47,6% от населението е свързано с ПСОВ (при 45% за 2009 г.). Населението, свързано с ПСОВ с третично пречистване на водите е 0.5 % за 2010 г. като през 2005 г. не е имало такива станции.

Отрасълът **водоснабдяване и канализация** (ВиК) е от изключително значение за качеството на живот. Процентът на населението, свързано с обществено водоснабдяване в България е много висок и качеството на питейната вода обикновено отговаря на стандартите. Системите за централно водоснабдяване покриват 99 % от населението, което по европейските стандарти съответства на висока степен на обхват. Същевременно според проекто-доклад на Световна банка, в последните десетилетия, развитието на отрасъла се е влошило поради липсата на адекватна нормативна база и хроничен недостиг на финансиране. Резултат от последното е силно амортизирана инфраструктура с високи загуби на вода (60 % средно за страната)¹¹⁴, както и режим на водата за около 9% от населението.

В национален мащаб 12% от населението, което живее в населени места с повече от 2 000 е.ж. (или 670 000 души), остава да бъде присъединено към канализационната мрежа, за да се отговори на изискванията на Директивата за пречистване на градските отпадъчни води. Преходният период за изпълняване на изискването за България е само 8 години, като крайният срок е 31 декември 2014 г.

Разпределението на капиталовите и оперативни разходи във ВиК отрасъла в България се различава от това в повечето от останалите европейски страни. Обратно на обичайната картина в Европа, разходите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води са по-ниски, отколкото тези за водоснабдяване. Общата дължина на съществуващите канализационни мрежи е около една седма от дължината на водоснабдителните мрежи¹¹⁵. Нивото на капиталовите инвестиции в отрасъла е под необходимото за поддържане на съществуващата инфраструктура. Освен за поддръжка са необходими инвестиции за модернизация на водоснабдителните системи или подобряване на ефективността им, както и за изграждане на системи за отвеждане и пречистване на отпадъчни води с цел постигане на съответствие. Целта на България е да поддържа общодостъпно качествено водоснабдяване, да намали водните загуби и да намали замърсяването с отпадъчни води, изпълнявайки изискванията на ДПГОВ. Наред с останалите изисквания на законодателството на ЕС, отрасълът е изправен пред голямото предизвикателство по отношение на изпълнението на реформата и финансирането на инфраструктурата. България следва да постигне финансово, технически и екологично устойчив ВиК отрасъл, който да предлага качество срещу влаганите средства, и услуги, чиято цена е поносима за потребителите.

През 2010 г. **депата за битови отпадъци** са 172, от тях 30 са регионални. Предизвикателствата за в бъдеще са свързани основно с постигане на изискванията за третиране на отпадъци, във връзка с което е и приоритетно изграждането на необходимите инсталации.

За периода 2000-2010 г., се наблюдава намаляване със средно около 3% за година в общото количество на образуваните битови отпадъци. Това се дължи на: доизграждане и оптимизиране на системите за разделно събиране, подобряване на системата за измерване на количествата отпадъци чрез монтиране на кантари на депата, засилен контрол от страна на заинтересуваните лица и др. Образуваните битови отпадъци за 2010 г. са 3,091 млн. тона, като за рециклиране са предадени 26 хил. тона битови отпадъци (с 25,7 хил.т. повече от предадените през 2006 г.), депонирани са 3,041 млн.тона или 98,38% от образуваните битови отпадъци. За периода 2008 – 2010 г. количеството на образуваните опасни отпадъци се е увеличило с 537 709 т.

В България средно се образуват 166 кг. отпадъци от опаковки за година на глава от населението. През 2010 г. са постигнати заложените цели за рециклиране на всеки вид отпадъци от опаковки. По нататъшни действия трябва да бъдат предприети за изпълнение на Директива 2008/98/ЕО.

През 2010 г. е утвърден Национален стратегически план за поетапно намаляване количествата на **биоразградимите отпадъци**, предназначени за депониране за периода 2010-2020. Стратегическият план трябва да осигури изпълнение на изискванията на Директива 1999/31/ЕС от 16 юли 1999 г. за поетапно намаляване на количеството на биоразградимите битови отпадъци, подлежащи на депониране.

Понастоящем третирането на генерираните **утайки** от градски пречиствателни станции за отпадъчни води в България се осъществява чрез депониране или с нерегламентирано изхвърляне и представлява сериозен проблем за околната среда, както и неспазване на приложимото Европейско законодателство. В отговор на увеличеното количество на утайките и необходимостта от адекватни решения, е разработена Концепция за третиране на утайките от ГПСОВ на национално ниво и план за действие.

¹¹⁴ Стратегически финансов план – проект, Световната банка, 2013 г.

¹¹⁵ По данни от НСИ

За 2011 г. няма данни за дифузни замърсявания на почвата с тежки метали. Като цяло **почвите** в страната са в добро екологично състояние, непровокиращи риск за здравето при ползване на обработваеми площи според тяхното предназначение, и в нормите по отношение на замърсяване с тежки метали и устойчиви органични съединения.

Природните условия, начинът на стопанисване на земята и неефективното прилагане на противоезорионни практики определят ерозията на почвата като най-сериозна заплаха за земеделските земи в България. Около 3,7 млн. ха (65% от ПССП) са потенциално застрашени от водна ерозия, а около 1,35 млн. ха (24% от ПССП) – от ветрова ерозия. Необходимо е ограничаване на ерозионните процеси в земеделските земи чрез мерки с противозащитно и оттокорегулиращо действие.

И през 2011 г. най-силно влияние върху **акустичната обстановка** оказва транспортният шум – 80-85% от общото шумово натоварване в градовете. Извършените измервания показват, че регламентирания допустими шумови нива са превишени в 72% от общия брой контролирани зони, т.е. относителния дял на пунктовете с превишени нива се увеличава в сравнение с 2010 г. (69% от общия брой). През 2011 г. се забелязва влошаване на акустичната обстановка най-вече в зони, подлежащи на усилен шумова защита, прилежащи към детските, здравните и учебните заведения, жилищата и местата за отдих и възстановяване.

По отношение на **биологичното разнообразие и европейската екологична мрежа „Натура 2000“** в България са определени 336 защитени зони от Натура 2000 покриващи общо 34,3 % от територията, с което България се нарежда на второ място в ЕС. Консервационните мерки по отношение на видовете и местообитанията от Натура 2000 следва да продължат да бъдат изпълнявани за постигане на интегрирано и устойчиво развитие. Към момента се разработва Национална приоритетна рамка за действие по Натура 2000, която да определи приоритетите и мерките по отношение на защитените зони, както и потенциалните източници на финансиране. Трябва да се завърши и процеса по картиране и определяне на природозащитния статус на видовете и местообитанията на акваторията на Черно море.

Земеделските земи с висока природна стойност в България възлизат на около 1,6 млн. ха или 31% от ИЗП са равномерно разпределени из цялата страна. Земеделската дейност е ключов фактор за поддържането на качеството на екосистемите в тези територии.

През 2011 г. на територията на 34 населени места функционират общо 53 стационарни пункта за мониторинг на **качеството на атмосферния въздух**¹¹⁶ (спрямо 55 пункта в 14 населени места през 2010 г.). Все още остава висок процентът на населението, живеещо при нива на замърсяване с фини прахови частици (ФПЧ₁₀) над допустимите концентрации – 51%, както и с наднормено замърсяване с азотен диоксид – 22%. Източник на регистрираните наднормени замърсявания са битовите, транспортните (включително замърсените и лошо поддържани пътни настилки) и промишлените дейности на територията на съответните общини. Извършеният през 2012 г. анализ на необходимостта от финансиране на нови мерки в сектор „околна среда“ потвърди нуждата от изпълнението на мерки, свързани с подобряване на качеството на атмосферния въздух в изпълнение на Директива 2008/50/ЕО¹¹⁷. Необходимо е осъществяването на мерки за повишаване на енергийната ефективност, както и предприемането на редица други действия, например за подмяна на подвижния състав на градския транспорт в общините с нарушено качество на атмосферния въздух по показател ФПЧ₁₀.

За редуциране на емисиите) на метан и амоняк от биологичната ферментация в животновъдството са необходими мерки за подобряване съхраняването на оборския тор и техниките за използването му, както и мерки за залесяване, целящи намаляване на емисиите на въглероден диоксид.

Ресурсна ефективност и енергия¹¹⁸

Страната все още е силно зависима от вноса на природен газ, суров нефт и ядрено гориво. През последните пет години бяха предприети активни мерки за намаляване на енергоемкостта и ресурсната неефективност в сферите на индустрията, транспорта, услугите и при домакинствата, но предизвикателствата за повишаване на енергийната ефективност и оптимизацията на използването на ресурси остават пред страната.

По данни на Евростат, България заема първо място по **енергийна интензивност** в ЕС (с около 70% повече от средното за ЕС 27), т.е. българската икономика изразходва най-голямо количество енергия, необходимо за производството на единица БВП. Индексът на първично енергийно потребление за България спрямо средното за ЕС запазва тенденцията на леко занижаване спрямо 2005 г. По отношение на крайната енергийна интензивност в периода 2000 – 2009 г. се наблюдава тенденция за намаление средно с около 5 % на година, докато през 2010 г. се отчита покачване на стойността ѝ с 2,3 %.

Възможности за използване на **ВЕИ** съществуват във всички региони на ниво NUTS II, като най-благоприятни са те в Североизточен, Южен централен и Югозападен региони. Североизточен регион е на първо място в страната по инсталирана мощност на генератори за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници. Същевременно слънчевата енергия може да се използва за ефективно производство на електричество главно в Югоизточния, Югозападния и Южния централен регион, където наличният ресурс е 4.25 kWh/m²/дневно или 1 550 kWh/m²/годишно. Включването на ВЕИ в електро-преносната мрежа обаче осъществява електроенергията и може да доведе

¹¹⁶ МЗ, Информация за дейността на РЗИ относно КАВ през 2011г.

¹¹⁷ Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 година относно качеството на атмосферния въздух и за по-чист въздух за Европа

¹¹⁸ За този показател окончателните официални данни са за 2010 г.

да нестабилност на доставките, подари което инвестирането във ВЕИ следва да е основно за собствени нужди (битови и/или производствени).

От друга страна, към началото на 2012 г. са газифицирани 159 от общо 264 общини и само 1.5%¹¹⁹ от българските домакинства, докато остава висок дялът на тези, използващи само електричество за отопление и битови нужди (близо 40%). Друг съществен проблем в страната е високият обем на загуби при пренос и разпределение на енергия (над 40%), особено поради амортизация на преносните мрежи, на вътрешните тръбни инсталации и на отоплявания сграден фонд, при който липсва топлоизолация и/или хидроизолация.

Високата енерго- и ресурсоемкост води до по-високи производствени разходи и липса на конкурентни предимства за устойчивост на икономиката. В същото време енергийното спестяване е мярката с най-висока степен на готовност за прилагане и сигурен път за постигане на европейската цел за 20-процентно намаляване на емисиите на парникови газове до 2020 г. Чрез повишаване на енергийната ефективност при крайното потребление и в енергийния сектор и увеличаване дела на пряко използвания природен газ и ВЕИ на практика България ще създаде предпоставки за своето устойчиво развитие.

Изменения на климата, превенция и управление на риска

По данни на ЕК българските региони са оценени като едни от най-уязвимите в ЕС с оглед на глобалните предизвикателства¹²⁰. Стойностите на индекса на уязвимост за пет от регионите са между 72 (Североизточен) и 63 (Северен централен). Само Югозападен регион е с по-ниска стойност на индекса – 46. Към тези рискове Териториалният дневен ред на Европа 2020 добавя заплахата от загубване на биоразнообразието, на изчезващите видове, на ландшафтното и културното наследство.

Към момента за България сценариите за изменение на климата са разработени на база температура и разпределение на валежите. Тези сценарии показват, че съществени промени се очакват в равнината част от страната, основно в Североизточна България, Тракийската низина, Софийското поле и поречието на р. Струма. Все още не е направена оценка как тези изменения ще повлияят върху водните ресурси в основните речни басейни.

В България от 1990 г. е налице трайна тенденция към намаляване на **емисиите на парникови газове**, които към 2010 г. са почти двойно по-малко (47.8%, при базисна 1988 г. = 100%), при 85% за ЕС 27 85% през същата година. Общата цел към 2020 г. е емисиите на парникови газове да достигнат средни равнища от 80% за ЕС 27. През 2010 г. са емитирани общи емисии на парникови газове в размер на 47.8 % от емисиите през базисната година. Емисиите на парникови газове на човек от населението също намаляват и по този показател България се доближава до средния за Европейския съюз. Анализът на данните от националните инвентаризации за периода до 2010 г. показва, че в момента България има необходимия резерв, който осигурява изпълнение на ангажиментите, поети с подписването на Протокола от Киото.

Най-висок е дялът на емисиите на въглероден двуокис, който варира през годините между 94,69% през 2000 г. до 96,26% през 2010 г., следван от дялът на емисиите метан (1,39% за 2010 г.) и серни оксиди (0,75% за 2010 г.). За продължаващото редуциране на емисиите от амоняк (74% от общото количество) и метан (27% от общите емисии) от биологичната ферментация в животновъдството са необходими мерки, за подобряване съхраняването на оборския тор и техниките за използването му, както и мерки за залесяване, целящи намаляване на емисиите на въглероден двуокис.

Като цяло страната не е застрашена от **воден стрес** - натискът от общо иззетите води спрямо повърхностните (вкл. притокът от р. Дунав) и подземните водни ресурси е под 10%. Следва да се обърне внимание, че със или без изменение на ресурсите в резултат от измененията на климата, в районите с концентрация на бизнес дейности може да бъде установен недостиг на вода. При разработването на вторите Планове за управление на речните басейни предстои да бъдат определени както индикаторите за засушаване, така и индикаторът за недостиг на вода (т.нар. експлоатационен индекс) за всеки речен басейн или потенциално застрашен район.

През 2010 г. в Закона за водите е транспонирана Директива 2007/60/ЕО относно оценката и управлението на риска от наводнения, съгласно която се извършва предварителна оценка на риска от **наводнения** за всеки речен басейн, включваща проучване на явленията, свързани с риск от наводнения, включително и в исторически план, териториите с риск от наводнение, потенциалните заплахи и щети, определяне на необходимите мерки за защита на тези райони, създаване на система за ранно предупреждение. Тези проучвания са необходими с цел разработване на карти на районите, за които има значителен потенциален риск от наводнения или може да се предвиди такъв (в срок до 22.12.2013 г.) и планове за управление на риска от наводнения (в срок до 22.12.2015 г.) Тези планове ще включват мерки за намаляване на вероятността от наводнения и за намаляване на възможните негативни последици от наводненията във всички сфери на човешката дейност като възстановяване на стари меандри; съгъстяване и модернизиране на мрежата за метеорологичен и хидрометричен мониторинг за получаване на повече и по-надеждни данни за водните количества; намаляване на оттока в естествени или изкуствени отводнителни системи, като разливане, резервиране, повишаване на инфилтрацията и т.н., включително в канали, заливни площи (заливни равнини - полдери), залесяване на бреговете; строителство, модифициране или премахване на съоръжения за резервиране на вода (язовири и други площи за резервиране на вода; промяна или премахване на съоръжения или промяна на каналите, управление на динамиката на седиментите, диги и други; изграждане на системи за ранно предупреждение

¹¹⁹ Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.

¹²⁰ REGIONS 2020. An Assessment of Future Challenges for EU Regions. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, 2008.

при риск от наводнения; подобряване на институционалното планиране на действията при аварийни ситуации; промяна в земеползването и устройството на територията; изграждане на защитни съоръжения и водозадържащи обеми и други.

Хидроенергийните водохранилища имат и функцията на защитни съоръжения за намаляване на честотата и размера на щетите върху водопотребителите в сухи години, както и върху материалните активи и населението, причинени от катастрофални наводнения по реките във влажни години. Общо за страната изградените ретензионни язовири за предпазване от вредното въздействие на водите са 15. Общата дължина на дигите в страната е 497 км., от които 253 км. – по поречието на р. Дунав, и 244 км – вътрешни предпазни диги, а към края на 2011 г. корекциите на реките са 3 157 км. Предпазването от наводнения е от съществено значение и за земеделските земи, където са необходими действия за превенция за ограничаване на последствията от природни бедствия върху земеделските земи.

Други мерки, които могат да бъдат изпълнявани за адресиране на риска от наводнения, са:

Един от основните рискове, свързани с климатичните изменения, е рискът от **засушаване**, предизвикано от бъдещо намаляване на валежите и на речния поток в България. Към края на 2011 г. водно-стопанската инфраструктура на страната включва общо 53 комплексни и значими язовири с общ завирен обем 6 697.8 млн. м³ и 2 736 по-малки язовира с общ обем от 1 437 млн. м³. Общият завирен обем на язовирите с питейно-битово предназначение е 1 499.1 млн. м³ или 22% от общия обем на комплексните язовири. По проектни данни големите хидроенергийни системи са в състояние да осигурят над 3 млрд. м³ планински води. За да се оцени дали този ресурс е достатъчен за преодоляване на евентуални бъдещи затруднения и кризи с националното и регионално водоснабдяване, е необходимо да се подготвят и остойностят сценарии за вероятното протичане на такива кризи в България.

Климатичните промени, свързани със засушаването и влажността, се отразяват неблагоприятно като цяло върху хабитатите край реки, езера, торфища, заблатени места и други влажни зони. По-нататъшното затопляне и засушаване на климата би оказало изключително неблагоприятно влияние върху видовото и хабитатно разнообразие в България.

Във връзка с температурните промени и антропогенния натиск съществува риск от въвеждане и масово развитие на токсични микроводорасли в Черно море и вътрешните водни басейни. Във водите на Черно море са установявани микроводорасли, принадлежащи към списъка на UNESCO за токсични видове в планктона на океаните. Във връзка с това е необходимо да се изгради център за изследване на токсините в морската вода, даващ информация на санитарните и здравните власти.¹²¹

Засушаването е с отрицателен ефект и върху земеделието, горското стопанство и биоразнообразието. Настъпват промени в ареала на разпространение на дървесните/растителни видове. Промените в климата налагат допълнително напояване на културите през сухите месеци, за да се компенсира липсата на влага в почвата.

Друг риск, който може да бъде катализиран от климатичните промени и свързаните с тях процеси, е високата степен на **свлачищна, абразионна и ерозионна опасност**, характерна за територията на България. Тя може да застраши сигурността на селища, курортни комплекси, жилища, стопански и производствени сгради, основни елементи на техническата инфраструктура. Периодично активните свлачища в страната са 692 със засегната площ около 58 000 дка. От значение за земеделските производители са и **градушките и пожарите**.

С оглед на проблемите, свързани с екологичния риск в Дунавския регион, се предвиждат редица действия и проекти, които да бъдат изпълнени през периода до 2020 г. за постигне на целите, заложи в приоритетна област 4 „Възстановяване и поддържане на качеството на водите“ на Дунавската стратегия за намаляване на хранителните (питателните) нива на река Дунав и за възстановяване на черноморските екосистеми до условия близки на тези от 1960 г.

Растеж, основан на ефективна публична администрация

Институционален капацитет и качество на публичната администрация

Ефективната публична администрация е важна предпоставка за създаване на конкурентна икономическа среда и устойчив, приобщаващ и интелигентен растеж. Въпреки иницираните реформи в администрацията, насочени към прилагане на принципите за **добро управление**, към 2010 г. България все още е в групата с най-слаби показатели за добро управление в ЕС¹²². *В сравнение с останалите държави-членки България заема предпоследно място съответно по показателите **бюрокраична ефективност** (с индекс -1.9 при минимална стойност в ЕС -2.2) и **прозрачност на правителството** (с индекс -2.1 при минимална стойност в ЕС -2.2).*

За оценката на способността на правителствата ефективно да се формулират и изпълняват политики се разглежда структурата на социалните разходи и цената, която обществото плаща за издръжката на системите, формиращи основни публични блага – здравеопазване, образование, социална грижа и социална защита и др. За 2011 г. по този показател България изпреварва единствено Румъния. *Комплексният индекс за добро управление също нарежда страната на последно място в ЕС 27. България е на последно място в Съюза и по показателите **контрол на корупцията и върховенство на закона**.*

Друг показател за нивото на корупция е **индексът за възприятие на корупцията**, който изразява взаимовръзката между икономическата ситуация, корупцията и нарастващото недоволство на гражданите спрямо публичните

¹²¹ По информация на Института по рибни ресурси

¹²² Съгласно доклад на Главна дирекция Регионална политика на EK Measuring the quality of government and subnational variation, DG REGIO, 2010

институции. За 2012 г. стойността му за България е 41 пункта при средно ниво на индекса в ЕС 27 - 53,6 пункта¹²³. Необходима е последователна политика за укрепване на капацитета в администрацията за превенция и противодействие на корупцията.

В България е налице сравнително утежнена регулаторна среда за **правене на бизнес**. Процедурите са тромави и изискват време и финансови средства. Средно за страната, разходът на време и средства е пет пъти по-висок спрямо средния за ЕС¹²⁴. От 2007 г., когато беше сред най-добре представящите се държави-реформатори, България прогресивно изостава в класацията на докладите „Правене на бизнес“ на Световната банка. Съгласно доклада „Правене на бизнес 2013“, България заема 66 място от общо 185 държави.

Ефективността на институциите в България все още не е на необходимото ниво, като е налице раздробеност на **административните структури**, което затруднява координацията и изпълнението на секторните и хоризонталните политики. Въпреки че през последните няколко години бяха закрити повече от 20 административни структури, е необходимо процесът по окрупняването им да продължи. Поради това се налага извършването на периодични прегледи на ефикасността на публичните политики, както и подобряване на структурата на държавната администрация по тяхното прилагане.

Основно предизвикателство за България остава реформата на **териториалните звена** на централната власт, в които са заети по-голямата част от служителите в държавната администрация. На територията на областите функционират по няколко звена от системата на едно министерство, което пречи на добрата координация между звената и затруднява гражданите и бизнеса при получаването на услуги. Към момента се изпълнява актуализираната Стратегия за децентрализация 2006-2015 г., като обаче резултатите не са достатъчно осезаеми.

Числеността на администрацията е намалена с 14% през последните четири години. Въпреки това делът на заетите в общата администрация остава сравнително голям – над 30%, което е предпоставка за по-ниската ефикасност на структурите. България следва да оптимизира дейностите, присъщи на общата администрация (финансови-стопански, управление на човешките ресурси и др.) чрез концентрирането им на по-високо административно ниво и въвеждане на споделени услуги. Съвременните технологии биха улеснили още повече тези процеси, като това ще спести значителен финансов ресурс и съсредоточи развитието предимно на специализираната дейност на институциите.

В България съществува силно фрагментиране в областта на стратегическото планиране, като има близо 200 национални стратегически документа, част от които не са финансово обезпечени. Това поражда затруднения, тъй като е трудно да се постигне единност и кохерентност на планираните инициативи. Същевременно не е налице ефективна система за мониторинг на изпълнението на политиките, като оценки на въздействието на изпълняваните политики се извършват спорадично. Въведеното **програмно бюджетиране** все още не дава очакваните резултати за ефикасното разходване на публичните средства. Необходими са целенасочени усилия за реалното въвеждане на резултатно-ориентиран държавен бюджет, който да изисква сътрудничеството между институциите. Планирането и изпълнението на държавния бюджет трябва да се извършва на базата на ясни програми, насочени към постигане на конкретни резултати.

Друг важен елемент от функционирането на ефективна институционална среда в България е развитието на **гражданското общество** с цел пълноценно участие в процесите на подготовка, изпълнение и оценка на публичните политики. За структурите на гражданското общество¹²⁵ в България са валидни тенденции за спад в устойчивостта, влошен организационен и финансов капацитет, и недостатъчно влияние при разработването и осъществяването на политики. В България са регистрирани над 34 000 неправителствени организации, като над 9 000 от тях са регистрирани като юридически лица с нестопанска цел в обществена полза. Като цяло, обаче, липсват ефективни механизми за въздействие върху процеса на разработване и изпълнение на политики.

Гражданите очакват **прозрачността в работата на администрацията** да е на по-високо ниво. Не се публикува първичната информация от съответните източници, която да позволи на заинтересованите лица сами да я анализират. Това ограничава възможностите за ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията и се засилва непрозрачността в работата ѝ. Българската администрация трябва да ускори отварянето на информационните източници и да предоставя достъп до структурирана информация, за събирането и генерирането на която са използвани публични средства („open data“).

Администрацията предоставя близо 2 100 **административни услуги** на гражданите и бизнеса, 750 от които са свързани с регулаторни режими на централно ниво. Административното обслужване в страната е фрагментирано, като на практика липсва комплексно административно обслужване, не се предоставят и услуги, групирани по основни събития от живота на гражданите или дейността на предприемачите.

Въпреки инициативите за намаляване на административната и регулаторната тежест за бизнеса, все още редица процедури по режими и услуги следва да се оптимизират и ускорят. Недостатъчно добрата и устойчива законодателна рамка, заедно с ниската степен на координация, нарушава нормалния ритъм на стопанските оператори и намалява тяхната производителност. Необходимо е да се предприемат мерки за **намаляване на бюрокрацията**, чрез създаване и използване на общи информационни системи и въвеждане на практики за обмен на информация и данни

¹²³ Изследване на Transparency International, водеща международна неправителствена организация за противодействие на корупцията – граници на индекса: от 0 (високо ниво на корупция) до 100 (ниско ниво на корупция) пункта

¹²⁴ Доклад за глобалната конкурентоспособност 2012 – 2013, Световен икономически форум

¹²⁵ данни от 15-тото издание на Индекса за измерване на устойчивостта на неправителствените организации на Американската агенция за международно развитие от юни 2012 г.

между администрациите. В страната липсват устойчиви практики за осъществяване на съвместни проверки от контролни и инспекционни органи, с които също може да се намали административната тежест за бизнеса.

Съществен проблем остава липсата на стандартизиране на предоставяните от общините административни услуги по отношение на процедури, документация и срокове¹²⁶. Различните практики затрудняват бизнеса и увеличават значително административната тежест. По-голямата част от административните услуги се предоставят от общините и именно те притежават значителна част от първичните регистри на информация. Поради тази причина засилването на техния капацитет и внедряването на информационните технологии в дейността им е от съществена важност за ускоряване и улесняване на предоставянето на административни услуги. Въпреки това, през последните години се наблюдава увеличаване на броя на предоставяните по електронен път услуги, но всяка от тях се предоставя от конкретна администрация, чрез нейни електронни платформи. На практика единният портал не се ползва за единна входна точка към електронните услуги.

Делегирането на дейности, които са нетипични за държавата, на частни изпълнители, както и засилената роля на публичното финансиране като механизъм за частно финансиране, е част от облика на съвременната пазарна икономика. Потенциалът за развитието на ПЧП е голям, като България все още не се е възползвала напълно от тази форма на сътрудничество при реализирането на инициативи. Аутсорсингът на функции от администрацията към бизнеса има значителни перспективи, които могат да се използват по-широко и които могат да доведат до едновременното понижаване на цената и повишаване на качеството на услугата.

Друга област, на която следва да се обърне внимание, е последователното въвеждане на практики и инструменти за **управление на качеството, на модели за самооценка и оценка на структурите в администрацията**, което ще спомогне за подобряване на вътрешната ефективност. В предстоящите години, административните структури, особено изпълняващите контролни и регулаторни функции, трябва да усъвършенстват системите си за управление на качеството и системите за самооценка, както и управлението на риска.

Наред с мерките за оптимизиране дейността на администрацията и повишаване на прозрачността ѝ, е необходимо да се предприемат и подходящи мерки за внедряване на добри практики в **управлението на човешките ресурси**. През 2012 г. са възприети нови модели на оценяване и заплащане на служителите в държавната администрация. Има ясно изразена тенденция общата възраст на служителите да се увеличава като младите служители са по-малко от 10%. Необходимо е да се изгради система за планиране на нуждите от служители в администрацията, както и да се въведат по-бързи и ефективни методи за подбор, така че да се гарантира наемаването на най-подходящите и квалифицирани кандидати. От друга страна, мобилността на служителите следва да се стимулира, като тя се превърне в елемент от професионалното и кариерното им развитие. От особено значение е да се идентифицират ключовите длъжности в администрацията и да се въведе система за приемственост, която да позволява експертите с богат опит да предават своите знания и умения на по-младите си колеги. В тази връзка трябва да се развият менторските и наставническите програми. Необходими са целенасочени усилия за повишаване на експертния капацитет на служителите в администрацията чрез провеждането на специализирани обучения, насочени към развитието на ключови компетентности. В България има нужда от подобряване на работната среда на служителите, която да се изгради по моделите на съвременните транснационални компании и добрите практики в държави-членки на ЕС.

Двете водещи публични институции за обучение на кадрите и квалификационното усъвършенстване в администрацията и съдебната система са Института за публична администрация и Националният институт на правосъдието. Техният принос все още не е достатъчен, за да се превърнат администрацията и съдебната система в двигател за модернизирани и ускорено развитие на страната. По тази причина са необходими допълнителни инвестиции в ресурсната обезпеченост и утвърждаването им като инструменти за реформа. В тази връзка Дипломатическият институт към МВНР и други публични обучителни структури също биха могли да имат по-засилена роля.

Прегледът и оценката на наличния **административен капацитет за управление на средствата** и изпълнението на програмите и проектите, съфинансирани със средства от ЕС показва преодоляване на негативите от късния старт на първия за страната ни програмен период за прилагане на Структурните инструменти – 2007- 2013 г. В този контекст, ключови за по-нататъшното развитие на процеса са: подобряване на капацитета в звената, отговорни за изпълнението и управлението на програмите и на бенефициентите по тях; ясното планиране и приоритизиране на инвестициите; навременна подготовка и подобряване на качеството на проектните предложения; опростяване на процедурите за кандидатстване, оценка, изпълнение и отчитане; минимизиране на нередностите при изпълнение на проектите; намаляване броя на контролите; използване на финансови инструменти; подпомагане на бенефициентите при набавяне на необходимите ресурси за префинансиране на разходите и осигуряване на собствен принос; преодоляване на трудностите, свързани с процеса на подготовка и провеждане на обществени поръчки и други.¹²⁷ Динамиката на показателите за договорени и изплатени средства по години показва, че през последните три години финансовото изпълнение по програмите бележи постоянен темп на ускоряване, като към края на месец декември 2012 г. са договорени по-голямата част от средствата по всички оперативни програми. Изградената система на координация и управление на средствата от ЕС осигурява необходимата стабилност, предвидимост и прозрачност на процесите. Това обстоятелство се отчита от европейските институции и е необходимо запазването на установения баланс с оглед ефективното функциониране на системата за координация, управление и контрол на средствата през следващия програмен период.

¹²⁶ Съгласно доклад на Световната банка- България: административни пречки пред бизнеса на общинско ниво, 2013 г.

¹²⁷ Стратегически доклад на Република България за 2012 г.

Качество на съдебната система

Като страна членка на ЕС България предприе редица стъпки с цел адекватно изпълнение на ангажиментите си към ЕС в областта на правосъдие и вътрешни работи¹²⁸ и осъществяването на съдебната реформа. „България постигна резултати при прилагането на тази нова правна и институционална рамка. За първи път бяха извършени независими проверки на съдилища и прокуратури, бяха отправени препоръки във връзка с управлението на съдилищата и практиките в съдебната система и бе възприет по-енергичен подход спрямо дисциплинарната дейност¹²⁹. България почти изцяло е постигнала основните цели заложили по линия на Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система. Необходими са обаче допълнителни усилия за подобряване на отчетността и ефикасността на съдебната система, за управление на човешкия ресурс в системата, както и за въвеждане на електронното правосъдие.

По отношение на **капацитета**, българската съдебна система в периода 2007-2012 г. се разви значително както структурно, така и по отношение на координацията и следването и съгласуването на консолидирана рамка за реформа. Създаден е постоянно действащ управляващ орган на съдебната система, а именно ВСС, който осъществява кадровата политика и осигурява ресурсната обезпеченост на съдебната система. Сред правомощията на ВСС са управлението на човешките ресурси на съдебната система, включително назначаването, повишаването, атестирането и разпределението по места на работещите. На ВСС са предоставени също така дисциплинарни правомощия и съответно задачата да гарантира отчетността и съблюдаването на етичните норми от съдебната система, както и да осигури спазването на високи професионални стандарти в работата на съдебната система¹³⁰.

През 2012 г. са създадени граждански съвети към ВСС и Прокуратурата, което е първата крачка към едно по-ефективно сътрудничество и отвореност пред обществото. Стартира и провеждането на публични, открити и прозрачни процедури за избор на магистрати на висши управленски длъжности, с цел проверка на техния интегритет и по-голяма прозрачност в съдебната система.

Предприети са редица мерки за преодоляване на проблема с продължителността на делата, което е пряко свързано с управлението на натовареността на магистратите. Необходими са сериозни вложения, за да се изградят инструменти за управление на натовареността, които да са адекватни на нуждите.

По отношение на съдилищата, през последните години се наблюдава ясна тенденция на увеличаване на натовареността им: общият брой на делата за разглеждане през 2012 г. е бил 837 000, при 677 410 дела през 2010 г. и едва 594 633 през 2007 г. Тази тенденция извежда необходимостта от извършване на инвестиции за развиване на алтернативни мерки за разглеждане и решаване на делата – медиация и арбитраж; изготвяне на адекватна стратегия за човешките ресурси в съдебната система; въвеждане на мерки за управление на натовареността чрез оптимизиране структурата на отделните съдебни райони, разработване и въвеждане на времеви стандарти за отчитане на времето за справяне с отделните видове дела, както и определяне на норма на натовареност на магистратите.

Процесуалните производства често са с прекалено дълга продължителност. Статистика на Европейския съд по правата на човека показва, че от всички държави членки България е с най-висок брой съдебни решения, за които се чака привеждане в изпълнение. Основна част от тях касаят твърде голямата продължителност на наказателното производство, липсата на ефективно средство за правна защита, неефикасно разследване¹³¹. В допълнение, в момента съществуват известна диспропорция в натовареността между съдилищата в София и останалите съдилища в страната. Тази диспропорция води до сериозни забавяния в редица съдилища, особено при излагането на мотивите към съдебните решения. В тази връзка е необходима и политика в областта на човешките ресурси, която да осигури баланс между нуждите от работна сила и натовареността.

На практика пред съдебната система стоят следните общи предизвикателства:

- липса на качествена, агрегирана и унифицирана статистическа информация;
- нужда от допълнителен капацитет за формулиране и изпълнение на политики в съдебната система, включително за адекватно актуализиране на съдебната карта на България;
- недостатъчна прозрачност и отчетност на правораздавателния процес, включително неефективен диалог между съдебната власт и гражданите, вкл. и на база ясна комуникационна стратегия;
- недостатъчна координация във фазите на правораздавателния процес, особено в областта на борбата с организираната престъпност и превенция и анти-корупция по високите етажи на властта;
- липса на последователност и финансов ресурс за изпълнението на Стратегията по управление на човешките ресурси в сектора;
- липса на електронно правосъдие, осигуряващо по-бърз правораздавателен процес и сигурност на информацията.

¹²⁸ Непосредствено след присъединяването бяха предприети поредица значими стъпки, сред които изменения на Конституцията, нов Закон за съдебната власт (ЗСВ), нов ГПК, нов АПК и изменения на НПК

¹²⁹ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, 2012 г.

¹³⁰ В тези области ВСС се подпомага от независимия съдебен Инспекторат, от председателите на съдилищата и от българската институция за обучение на магистрати — Националният институт на правосъдието.

¹³¹ Съвет на Европа: Надзор за изпълнението на решенията на ЕСПЧ, Годишен доклад за 2011 г. (Supervision of the Execution of Judgements and Decisions of the ECHR, Annual Report 2011), на интернет адрес: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

По отношение на **човешкия ресурс**, са необходими продължаващи инвестиции за подобряване на професионалното развитие на магистратите със специален фокус върху укрепване капацитета на НИП, така че да се създадат възможности за обмяна на опит с други държави-членки, както и за специфични обучения по управление за ръководители на съдилища и от прокуратурата. Основните акценти от стратегическото развитие на съдебното обучение следва да са свързани с:

- засилване на институционалния капацитет на НИП в изпълнение на законите му правомощия;
- развиване и подобряване на технологични и информационни системи, свързани със съдебното „е-обучение“;
- засилване на обученията на обучители и прилагане на добри европейски практики;
- развиване и установяване на институционални връзки с европейски мрежи, свързани със съдебното обучение и програми за обмен на магистрати и посещения/стажове в европейски съдебни институции;
- използване на различни финансови инструменти, които да гарантират изпълнение на краткосрочно и дългосрочно поставени стратегически цели;
- засилване на капацитета за управление и изпълнение на проекти в сферата на съдебната система.

За да могат мерките за подобряване на структурни, процедурни и организационни аспекти в съдебната система да доведат до конкретни резултати, е нужно широко прилагане на **електронното правосъдие**. То ще реши необходимостта от разработване и предоставяне на органите на съдебната власт на централизирана модулна информационна система в областта на гражданското и наказателното производство. Електронното правосъдие също така ще обезпечи ресурсно служителите и магистратите със съвременна комуникационна техника, чрез която да се осигури ефективно изпълнение на служебните им задължения и ефикасността на съдебния процес.

Електронно управление и електронни услуги за гражданите и бизнеса

Развитието на **електронното управление** се осъществява с бавни темпове, а възможностите за предоставяне на услуги по електронен път са незадоволителни. В същото време това е основният механизъм за повишаване на доверието и удовлетвореността на обществото по отношение на администрацията, постигането на прозрачност в дейността ѝ, както и обективен инструментариум за мониторинг и контрол на административната, включително превенция на измами и корупционни практики.

*Съгласно данните от Country Fact Sheet през 2010 г. 70,0% от базисните административни услуги са достъпни по електронен път, при средно за ЕС 27 ниво от 84,3% от базисните административни услуги, което нарежда страната на едно от средните места спрямо останалите страни-членки. Едва 3,54% от **административните услуги по електронен път** са изцяло развити и представляват „извършване на сделки, вкл. разплащане и доставка“. По този показател във връзка с електронните услуги за дребния бизнес нашата страна бележи значителен напредък за периода 2010-2011 г., като през 2011 г. 76% от услугите се предоставят по електронен път (при 59% през предходната 2010 година и 60% през 2009 г.). Въпреки това, и през 2011 г. страната ни остава по-напред по този показател само от три други държави членки: Италия, Великобритания и Румъния. По сходен начин във връзка с ползването на електронни услуги от гражданите (във възрастовата група 25-54 г.) през 2011 г. този показател за България (33%), въпреки същественото му повишение с 18 п.п., нарежда страната само пред Италия и Румъния. През 2010 г. съгласно Country Fact Sheet този процент е 15%, при среден за ЕС 27 32,0%.*

От 2011 г. е в процес на реализация проект на МТИТС „Развитие на административното обслужване по електронен път“, чрез който се цели: усъвършенстване на нормативната база с оглед предоставянето на административни услуги по електронен път; осигуряване на служебно начало при административното обслужване; усъвършенстване на процесите за предоставяне на електронни административни услуги; създаване на условия за интегрирано административно обслужване по електронен път; изграждане на капацитет за прилагането на политиката за електронното управление. В изпълнение на проекта са предприети мерки за изменение и допълнение на нормативна база, регламентираща предоставянето на административни услуги по електронен път. Реализацията на проекта, предвид неговата сложност и значимост, се осъществява бавно и в постоянно променяща се среда, което допълнително утежнява процеса.

Отчита се забавяне в следните области: осигуряването на отчетност и прозрачност на администрацията при изпълнението на политиките и взимането на решения, процеса по реформиране и развитие на благоприятна институционална среда за правене на бизнес и стимулиране създаването на работни места и устойчив икономически растеж; остава ограничен достъп до обществена информация за гражданите и бизнеса и възможността им за проследяване на изпълнението на политиките и постигнатите резултати от администрацията, както и възможността им за обективно включване в процеса на взимане на решения (възможност за подаване на мнения, предложения, сигнали и жалби по електронен път).

Основната бариера пред въвеждането на електронното управление е съществуващата оперативна несъвместимост между наличните системи в отделните административни структури и липсата на достатъчна хардуерна и инфраструктурна обезпеченост по места (на 1,48 служителя се пада по 1 компютър). Преобладаващата част от административните структури (98.07%) имат изградена локална мрежа. Темповете на развитие на устройства, системи и решения в областта на ИКТ са много динамични. По тази причина системите и решенията за електронно управление трябва да отговарят на утвърдени международни стандарти и да са максимално независими от конкретни операционни системи, платформи, технологии, софтуер и доставчици.

През 2012 г. се създава Единната електронна съобщителна мрежа на държавната администрация и за нуждите на националната сигурност (ЕЕСМДАННС), която обединява Националната мрежа на държавната администрация (НМДА) – изградена, поддържана и управлявана от администрацията на Министерския съвет и Електронно съобщителна мрежа (ЕСМ) – поддържана и управлявана от Изпълнителна агенция електронни съобщителни мрежи и информационни системи (ИАЕСМИС). ЕЕСМДАННС предлага на потребителите си безплатно съвместими и допълващи се услуги. През 2012 г. 96 (17,08%) от администрациите са свързани с ЕЕСМДАННС, а 466 (82,92%) не са свързани към нея и ползват алтернативни доставчици на интернет.

Въпреки предприетите мерки в тази насока, към момента все още в много случаи се изисква от потребителите да предоставят на хартиен носител документи, издадени от други администрации, обстоятелствата, по които биха били проверими по служебен път при наличието на единна оперативна съвместимост. Отделните звена нямат достъп до наличните информационни масиви на други администрации, а служебният обмен на информация е на крайно незадоволително равнище. Свързването на всички структури в единната държавна комуникационна инфраструктура е основна предпоставка за развитието на е-управление. Това ще ускори достъпа до информация и трансфера на данни, което ще доведе до повишена ефективност. Ще се намали и употребата на документи на хартиен носител.

Няма напредък по отношение на изграждането и въвеждането и на другите стълбове на концепцията за електронно управление – **е-здравеопазване** и **е-образование**. Реализиран е старт по отношение на модел за решение в областта на обществените поръчки. Моделът на решение е с цел да удовлетвори обществените очаквания за професионално, прозрачно и почтено управление на публичните ресурси в обществен интерес. Мерките, които се предлагат водят до редуциране на слабите места и с намаляване на техния брой, ще се очертае възможността реално да се ограничат корупционните моменти. Техническата част се състои от шест електронни платформи, които взаимодействат помежду си и подпомагат всички фази от изпълнението на процедурата, вкл. преди и след възлагане на обществената поръчка. Платформите са: електронен регистър, електронно наддаване, електронен каталог, електронен търг, електронен мониторинг и електронен одит. За въвеждане на предвидените електронни платформи за възлагане на обществените поръчки са необходими три групи мерки: правни мерки за хармонизация на европейските директиви с националното законодателство; мерки за създаване на централни служби за възлагане на обществени поръчки; мерки за въвеждане на „предварителна квалификация“ за потенциалните участници в процедурите по възлагане.

Остава ограничен достъпът до обществена информация за гражданите и бизнеса и възможността им за проследяване на изпълнението на политиките и постигнатите резултати от администрацията, както и възможността им за обективно включване в процеса на взимане на решения (възможност за подаване на мнения, предложения, сигнали и жалби по електронен път).

Териториално измерение на растежа

Градско развитие

Градовете играят важна роля като двигатели на икономиката, но в същото време в тях се концентрират социални проблеми, свързани с безработица, сегрегация, бедност и екологични предизвикателства. Това е отчетено в Териториалния дневен ред Европа 2020 и в стратегията Европа 2020¹³², което обуславя необходимостта от насочването на значителен ресурс за тяхното интегрирано обновяване и устойчиво приобщаващо развитие.

За България не са толкова характерни различията между регионите, колкото т. нар. задълбочаващ се моноцентризм, т.е. разликите столичен град – останалата територия. Потенциалът на столицата като център за икономическа и административна дейност трябва да се използва, включително за привличане на чуждестранни инвестиции, но едновременно с това следва да се адресират ключови нужди, свързани с типичните за големите градове проблеми. Едновременно с това съществуват центрове-балансори на национално, регионално и областно ниво, които имат нужда от подкрепа, за да развият потенциала си, като алтернативни центрове на растеж и развитие в посока умерен полицентризм.

Йерархичната система от урбанистични центрове според приетата национална класификация¹³³ включва четири основни йерархични нива:

- **1-во ниво** - столицата София, център с европейско значение и „двигател“ на икономиката с най-голямо дялово участие в националния БВП от 37%.
- **2-ро ниво** - големи градове, центрове с национално значение за територията на районите – Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Плевен, Стара Загора, Велико Търново и Благоевград, с дял на произведената продукция близо 20% от националната. Разположени са относително равномерно по територията на страната. Ключовата роля на големите градове-балансори на столицата е основата на политиката за регионално развитие.
- **3-то ниво** - средни градове, центрове с регионално значение за територията – 30 бр. Основната им функция е на икономически и обслужващи ядра, която е негативно засегната от кризата и се нуждае от подкрепа. В тях се концентрира около 10% от произведената продукция и поради това имат регионална сфера на влияние.

¹³² European Commission, Cities of Tomorrow - Challenges, Visions, Ways Forward, 2011.

¹³³ НКПР

- **4-то ниво** - малки градове с микрорегионално значение за територията на групи общини (околии) – 90 бр. В градовете от това ниво са необходими мерки за подпомагане изоставането в социално-икономическото развитие и жизнения стандарт. Те имат важни обслужващи функции, включително и за съседните малки общини и като опорни центрове ще доведат до създаване на условия за по-балансирано териториално разпределение на социалните услуги, както и създаване на нови възможности за инвестиции. Част от тях са периферни центрове или обслужват отдалечени и погранични територии, където липсва близък център на по-високо ниво.

Урбанистичните центрове от 1 до 3 ниво, както и още 28 града от 4-то ниво¹³⁴ са от съществено значение за постигането на фокус на инвестициите и концентрация на ефекта, което се определя от следните характеристики:

- в тези градове живее 82.3% от градското население и 58.9% от общото население на България. Делът на населението в работоспособна възраст (15-64 г.) е по-висок (72%) в сравнение с този на всички градове в България (71.4%) и средния за страната (68.5%). Този в над-трудоспособна възраст (над 65 г.) в 67-те града също е най-благоприятен – 14.1% при 14.6% за всички градове в България и 17.7% средно за страната. В тези градове живеят две трети от всички роми, живеещи в градовете и 36.1% от всички роми в страната.
- образователната структура на населението е висока, като близо 60% е с високо образователно ниво (средно и висше образование), а делът на завършилите университет е над 25%. В тях са съсредоточени висшите училища (100%) и държавната образователна инфраструктура, 38.5% от общообразователните училища и 38.6% от детските градини, както и НИРД инфраструктура и иновативни предприятия. Незадоволителното състояние на инфраструктурата предполага съществени инвестиции.
- културна инфраструктура е концентрирана в градовете – 65% от музеите, 84.4% от галериите, 100% от театрите и институтите за музикално и танцово изкуство, 84.1% от регионалните и общинските библиотеки и 14% от читалищата, чието развитие и поддържане е важно за подобряване на качеството на живот на населението.
- развитието на комуникациите и дигиталното общество с бързи темпове е характерно за градовете - 50.6% от домакинствата в големите градове използват широколентов достъп, 42.5 % - в средните градове.
- състоянието на мрежите на техническата инфраструктура и благоустройството не удовлетворява адекватно градските нужди и затруднява нормалното функциониране на градовете. Наблюдава се почти 100% изграденост на водоснабдителната мрежа и над 80% на канализационната мрежа в градовете, но те в повечето случаи са остарели и амортизирани.
- незадоволителното състояние на физическата среда и благоустройството в градовете в редица случаи намалява тяхната атрактивност за инвестиции и развитие. Амортизирани са физическата среда и сградният фонд. Налице е концентрация на многофамилни жилищни сгради с ниска енергийна ефективност и конструктивни проблеми. Недостатъчни са възможностите за спорт, отдих и възстановяване. Благоустройството (пътни настилки, пешеходни зони, озеленяване, вело-алеи) е една от слабите страни на населените места.
- развитието на градовете, водещо до растеж на градските пътувания в по-големите агломерации, в комбинация с ниско качество на транспортните услуги причинява сериозни проблеми, като повишена употреба на автомобили, задръствания и вредно екологично въздействие. Поради тези причини от изключително значение е развитието на устойчиви градски транспортни системи, благоприятни за околната среда и обслужващи функционални връзки със съседни населени места.
- основните екологични проблеми са свързани със замърсяването на въздуха и шумовите замърсявания.
- в редица градове са налице западнали индустриални зони с потенциал за развитие, които се нуждаят от модернизирани и реструктурирани.

Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие ще изиграят важна роля в подобряването на градската инфраструктура и на градската среда в избраните градове в периода 2014-2020 г., особено предвид достъпа до средства от ЕСИФ.

Селски райони

Дефиницията за селски район е ключова за териториалния обхват на прилагане на някои от инструментите на ЕЗФРСР 2014-2020 в условията на допълване и постигане на синергия с интервенциите по останалите ЕСИФ и особено тези по ЕФРР. Към момента тя е в процес на уточняване.,

В периода 2007-2013 година за селски район се определяше за целите на ПРСР 2007-2013 населено място, както следва: общини (ниво LAU 1) и населени места, в които няма население над 30 000 души. Така определени като селски райони са 231 от общо 264 общини на страната. Към 2011 г., по данни от преброяване на населението на НСИ, те обхващат 90 070.47 кв. км територия (81,16 % от територията на страната), 2 902 250 души (39% от населението) и 4 138 броя населени места (78,06 % от всички селища)¹³⁵.

Селските райони са разпределени относително равномерно по райони от ниво 2. По-голяма концентрация на население – 24% и територия – 20% се отбелязва в селски райони, които попадат в Южен централен регион, а най-малък – 12%

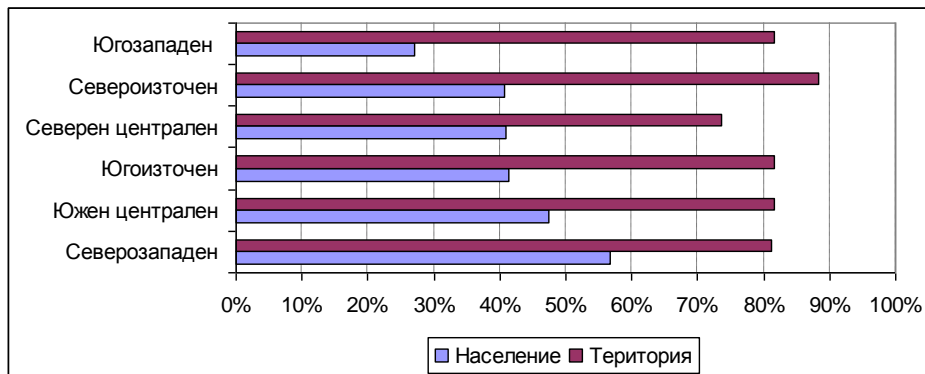
¹³⁴ Приложение 1 към НКПР

¹³⁵ Тези данни ще се актуализират съобразно новата дефиниция, след като тя бъде консенсусно одобрена.

от населението и територията - в Северен централен регион. Като относителен дял към общото население и територия на съответните райони, селските територии варират около средните за страната показатели – 41% население и 81 % територия. Изключения при населението са селските райони в Северозападен регион, където те обхващат 56% от неговото население и Югозападен регион с 27% от общото население (фиг. 2).

Фигура 1. Дял на селските райони в населението и територията на регионите от ниво 2, 2011 г.

Източник: НСИ



Негативните демографски процеси са по-силно изявиени при селските райони. Основните фактори за намаляване броя на населението са отрицателният естествен прираст и миграцията от селските към градските райони поради липсващи възможности за заетост. По-неблагоприятни характеристики има и възрастовата структура на населението в селските райони. Делът на населението в трудоспособна възраст е 55%, при средно за страната - 62%, а делът на населението в над-трудоспособна възраст - 31%, при средно за страната - 23.7%¹³⁶. Факторите за по-неблагоприятната възрастова структура на населението са по-високите нива на смъртност на населението, включително и на детска смъртност, процесите на вътрешна миграция от селата към по-големите градове, както и проблемът със задържане на младото население в тях поради липса на условия за качествено образование и трудова реализация.

По данни на НСИ за 2011 г., коефициентът на икономическа активност на лица на 15 и повече навършени години в селските райони е 42%, докато стойността на показателя за градските райони е 57%. По отношение на регистрираните нива на безработица, отново се наблюдава диспропорция между градовете и селата. Коефициентът на безработица на населението на 15 и повече навършени години през 2011 г. в селата е 15.6%, което е по-високо от регистрираното ниво на показателя за градовете (10%). Различия съществуват и по отношение на заетостта на населението над 15 години. Коефициентът на заетост на населението на възраст от 15 - 64 навършени години е 61.5% в градовете и 49.9% - в селата. Съществен проблем в общините на тези райони е високото ниво на дългосрочната безработица, което се обяснява с липсата на възможности за заетост. Високото ниво на безработица сред младите е допълнителен проблем, който заедно с липсата на качествено образование и условия за отглеждане на деца, води до миграцията на младата работна сила от селските към градските центрове.

Природните ресурси и климат в селските райони са важна предпоставка за развитие на множество икономически дейности: селско стопанство, горско стопанство, промишленост, туризъм, услуги и т.н. Резултатите от икономическите дейности в селските райони като цяло са с около 40% по-ниски от средните резултати за страната, напр. по показателя приходи от дейност на човек от населението. В тази група се включват и общини, водещи по икономически резултати не само в групата на селските райони, но и ниво държава – напр. Несебър, Банско, Приморско, Созопол, Балчик, Бяла (развит морски или планински туризъм), Божурище, Поморие, Девня, Пирдоп, Белослав, Бобов дол (индустрия) и др.

В социално-икономическия анализ за целите на ОПРР 2014-2020 г. Общините са разделени в четири групи по оценките на икономическо състояние и развитие. В първата група попадат 18 общини (7,8% от цялата съвкупност), чиято икономическа структура е доминирана от туризма (морски или планински) или от сравнително добре развита промишленост и/или гравитират около изявен център на развитие (напр. около София - Божурище, Правец, Елин Пелин; около Варна – Аксаково, Бяла). Общините от средните две групи, съответно втора група – 66 общини (28,6% от цялата съвкупност) и трета група – 131 общини (56,7% от цялата съвкупност) са разнообразни по състав, като всяка от съставляващите ги общини има своя силна страна, която извежда общата оценка било над средната за съвкупността, било – над прага на критичност. В последната група от 16 общини (6,9% от цялата съвкупност) попадат много изостанали селски общини, които са силно и неблагоприятно засегнати от всички фактори и процеси – демографски, икономически, социални. Тези общини се намират в различни части на страната, но преобладават тези от Северозападния регион¹³⁷.

По региони от ниво 2 направените оценки дават основание за следните изводи. В СЗР преобладават селски общини със силно изявиени проблеми в развитието (33 от общо 48 в района) и в критично състояние са оценени 7 общини. Само 8 общини показват добри социално-икономически характеристики. Подобно е позиционирането и структурирането на общините в СЦР: най-многочислена е групата на общините с изявиени проблеми в развитието (22 от общо 27 общини), а

¹³⁶ данни на НСИ, Преброяване 2011 г.

¹³⁷ социално-икономически анализ за нуждите на Оперативна програма „Регионално развитие“ за периода 2014-2020 г.”

със силно изявени проблеми са 3 изоставащи общини. В СИР структурата е значително по-благоприятна: там няма силно изоставащи общини, като 12 от общо 31 селски общини в района са с високи и добри социално-икономически показатели, което е характерен белег за хомогенност в развитието на селските общини от региона. В ЮИР структурирането е сходно на това в СИР – няма силно изоставащи общини, като 11 (от общо 28) са в първите две водещи групи на общини с високи и добри социално-икономически показатели. В ЮЦР голяма част от общините е с благоприятни характеристики (22 от общо 50), а 25 общини – с проблеми в своето развитие, но не силно изоставащи и с потенциал за развитие. В ЮЗР поляризацията на общините е най-висока. Като добре развити се очертават 22 (от общо 47) общини. С изявени проблеми, но с потенциал за развитие са 15 общини. Заедно с това има 7 силно развити общини и само 3 – силно изоставащи.

През последните 20 години сериозни миграционни процеси обезлюдиха големи региони на страната (в Северозападен, Североизточен региони), в това число погранични, планински и преобладаващо селски райони. Ограничените икономически възможности в тези райони, респективно ниските финансови и покупателни възможности на населението в тях, както и слабо познаване на възможностите на ИТ и Интернет и произтичащото от това слабо и ограничено потенциално потребление на електронни услуги не позволява на частните оператори да приложат бизнес мотивиран модел за изграждане на инфраструктура за ширококолов достъп в тези райони. Това обуславя лоши показатели по отношение на покритието на тези райони с ширококолов достъп, както и на неговото проникване сред населението в тях. Въпреки тези негативни предпоставки, напоследък се наблюдава тенденция към увеличаване дела на домакинствата в селски райони, които имат достъп до интернет. По данни на НСИ, през 2012 г. този дял е достигнал 29,9%, като все пак има значително изоставане от градските райони, където процентът е 50,9.

Отдалечеността на голяма част от общините в селските райони от големите градски центрове затруднява тяхното равностойно развитие, осигуряването на работни места и публични услуги в сферата на образованието, здравеопазването, социалните услуги и културата. Фундаментално в тази връзка е: диверсифицирането и акцентът върху малки градове с потенциал за сериозно влияние върху близко разположените села.

За да се реши основния проблем със заетостта, диверсифицирането на икономиката на селските райони от периода 2007-2013 г. и създаденият интерес следва да се засили, включително и чрез по-широко използване на ИКТ, чрез дейности извън аграрния сектор, напр. търговия, изнесени услуги, производства с по-висока заетост, занаятчийство, селски туризъм, култура и спорт. Спирането на обезлюдяването в селските райони е свързано с обновяване и развитие на населените места и с предоставянето на необходимите базови услуги на населението, които са свързани със значителни инвестиции.

В много от общините транспортната инфраструктура е в незадоволително състояние и това затруднява достъпността до градски центрове и публични услуги. Водоснабдени са 96% от селата, като канализационните мрежи обхващат около 55% от населението. Предвид ограничения ресурс за инвестиции в публична инфраструктура е необходима неговата концентрация на базата на дефинирани приоритети. Основните европейски и национални подходи към пространственото планиране спрямо селските райони са насочени към подпомагане на малките градове, които с подобрена дребно-машабна инфраструктура, транспорт и комуникационни връзки могат да осигурят необходимите допълнителни услуги и работни места извън земеделската насоченост. На тази база, НКПР¹³⁸ дефинира нуждата от избор на определени населени места, които да служат като центрове за развитие с оглед на пространственото им влияние върху близко разположените села.

Не на последно място, налице е нужда от опазване на околната среда и природното богатство на селските райони. Следва да се преустанови унищожаването на ценни полуестествени местообитания заради изграждането на дренажни системи, употребата на торове и пестициди; замърсяване на почвата и подпочвените води; деградацията на почвената структура на обработваемите земи; високият риск от увреждане на горите при природни бедствия; незачитането от страна на собствениците на земя на високата природна стойност на земята и ползите от въвеждане на устойчивото земеползване.

Селските райони се нуждаят от целенасочена и дълговременна подкрепа за реализиране на своя потенциал, запазване на своята идентичност и преодоляване на силно негативните демографски тенденции. Мерките следва да обхванат всички области на живота в тях и представляват обект на предложения и решения в редица важни документи за развитие на националната територия и цялостното икономическо развитие на страната¹³⁹. В тази връзка е необходимо да се отбележи по отношение на **воденото от общността местно развитие (ВОМР)**, че България за пръв път използва през периода 2007-2013 г. помощта на ЕЗФРСР подхода ЛИДЕР. С помощта на мярка 431.2 на ПРСР 2007-2013 бяха създадени 35 местни инициативни групи (МИГ). Първите 16 МИГ с одобрени стратегии за местно развитие обхващат териториите на 25 общини¹⁴⁰; те изпълняват своите стратегии за местно развитие от месец октомври 2011 година. Втората група от 19 МИГ обхваща територията на 31 общини¹⁴¹; те получиха одобрение и стартираха изпълнението на стратегиите през месец юни 2012 година. По данни от Преброяване на Населението 2011г., Подходът

¹³⁸ Националната концепция за пространствено развитие 2012-2025 г.

¹³⁹ Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022 г. и Национална концепция за пространствено развитие 2013-2025 г.

¹⁴⁰ 1 Лясковец-2 Стражица, 3 Тунджа, 4 Ардино, 5 Харманли, 6 Белово- 7 Септември-8 Велинград, 9 Етрополски Балкан, 10 Исперих, 11 Добричка, 12 Разлог, 13 Девня-14 Аксаково, 15 Раковски, 16 Попово, 17 Панагюрище-18 Стрелча- 19 Лесичево, Преспа (общини 20 Баните, 21 Лъки и 22 Чепеларе), 23 Троян и 24 Априлци, 25 Чирпан.

¹⁴¹ 1 Сандански, 2 Чипровци-3 Берковица, 4 Брезник-5 Трън, 6 Карнобат, 7 Гълъбово, 8 Родопи-9 Перущица, 10 Тетевен, 11 Берковица- 12 Годеч, 13 Борино- 14 Доспат, 15 Тервел- 16 Крушари, 17 Нови Пазар- 18 Каспичан, 19 Костенец, 20 Кнежа, 21 Радомир- 22 Ковачевци- 23 Земен, 24 Средец, 25 Брезово-26 Братя Даскалови, 27 Ябланица- 28 Правец, 29 Сливница- 30 Драгоман и 31 Елхово. [Берковица участва в две различни МИГ по ЛИДЕР.]

ЛИДЕР в България обхваща 55 селски общини¹⁴²¹⁴³, с територия малко над 25800 кв.км.¹⁴⁴, 1090 населени места¹⁴⁵, и население малко над 796,000 души¹⁴⁶. Към края на 2012 година от страна на МИГ, в Разплащателната агенция на ПРСР 2007-2013 са подадени над 100 проектопредложения за финансиране. По отношение на BOMP все още има неоползотворен потенциал за развитие на селските райони, който следва да бъде реализиран на базата на натрупания опит от настоящия програмен период.

В настоящия програмен период е налице подкрепа за BOMP и от страна на ЕФ Рибарство. По ОП „Развитие на сектор Рибарство“ по Приоритетна ос 4 – Устойчиво развитие на рибарските области са създадени и оперират шест местни инициативни рибарски групи (МИРГ). МИРГ обхващат териториите на 17 общини¹⁴⁷, повечето от които спадат към селските райони на страната. В обхвата на МИРГ попадат над 4 053 кв. км. от територията на страната и население от над 104 467 души.

Територии с туристически потенциал

Развитието на туризма се оценява като съществен неоползотворен потенциал на българските региони и е инструмент за постигане на една от основните цели по Дунавската стратегия. В страната има регистрирани над 40 хил. паметника на недвижимото културно наследство. В Списъка на световното наследство на ЮНЕСКО са включени 9 обекта. Следва да се отчете и богатото природно наследство с над 600 минерални водоизточника, богатото биоразнообразие (вкл. 3 национални и 11 природни парка), както 160 манастира, повече от 330 музея и галерии, богати традиции в провеждането на фестивали и празници, запазено етнографско наследство, национална кухня и качествени вина и др. В страната има официално обявени 142 курорта, от които 58 са балнеолечебни, 56 планински климатични и 28 морски¹⁴⁸.

Въпреки природните дадености и културно-историческото наследство, приносът на туристическата индустрия в страната е под средния за ЕС-27 (5% от БВП и 5.2% от заетостта и непряк – 10% от БВП и 12% от заетостта)¹⁴⁹. През 2011 г. туризмът в България е допринесъл пряко за 3,6% от БВП и 3,3% от заетостта (101 хил. работни места), а непреките ефекти от него се оценяват съответно като – 12,9% от БВП и 11,8% от заетостта (364 хил. работни места)¹⁵⁰. Към момента националният туристически продукт се доминира от масовия туризъм (морски и планински/ски), в които има нужда от преодоляване на вредните въздействия от туристическа експанзия. Туристическият поток в България се характеризира с висока териториална, сезонна и продуктова моноструктурност, като 70% от дейностите са концентрирани на по-малко от 5% от територията на страната.

В Националната стратегия за устойчиво развитие на туризма е предвидено:

- увеличаване дела на специализираните видове туризъм - разработване и утвърждаване на нови туристически продукти (културно-исторически, балнеология – СПА и уелнес, еко и селски туризъм, религиозен, конгресен, приключенски, голф, яхтен);
- по-широко включване в туристическото предлагане на цялостни, атрактивни и икономически жизнеспособни регионални туристически продукти и дестинации от вътрешността на страната.

Въпреки нарастващия интерес към алтернативните (специализираните) форми на туризъм местните общности не могат да се възползват от предимствата. Основните бариери за това са:

- липсата на добра инфраструктура за предоставянето на тези видове туризъм - като цяло 75% от туристическата инфраструктура е концентрирана в 7 области (8-10% от територията);
- недостигът на качествена информация вътре и извън страната - България все още няма специфичен и разпознаваем облик, който да дефинира привлекателността ѝ от външна гледна точка; недостатъчно е приложен стратегически подход за специализация на България в определени видове туризъм, в които страната има силни конкурентни предимства (културни паметници, пещери, минерални води и др.).

Въз основа на праговите критерии¹⁵¹ (над 100 хил. ношувки) и на базата на данни от 2009 г. може да се посочи, че в България на практика има само 20 общини, които могат да бъдат наречени туристически - Велинград, Бургас, Чепеларе, Сандански, Поморие, Стара Загора, Хисаря, Смолян, Русе, Велико Търново, Павел баня, Созопол, Приморско, Самоков, Банско, Пловдив, Несебър, Варна, Столична община и Балчик.

Концентрация на ресурси и целеви дейности ще се постигне чрез ограничен брой, предварително определени културни и природни атракции от национално и световно значение и религиозни обекти с потенциал за привличане на туристически интерес, разположени на цялата територия на страната, като не зависят от разграничението градски-селски територии.

¹⁴² Почти 24% от всички селски общини на страната.

¹⁴³ 26 от тях участват в МИГ съставени от две общини и 12 – в МИГ съставени от 3 общини.

¹⁴⁴ Около ¼ от територията на страната.

¹⁴⁵ Около 22% от всички населени места на селските райони на страната.

¹⁴⁶ Почти 26,7% от населението на селските райони съгласно данните от преброяването на населението през 2011 година (НСИ).

¹⁴⁷ Батак - Девин – Доспат, Шабла – Каварна – Балчик, Главиница – Тутракан – Сливо поле, Бяла – Долни Чифлик – Аврел, Поморие – Несебър, Созопол – Приморско – Царево.

¹⁴⁸ Национална стратегия за развитие на устойчив туризъм 2009-2013 г.

¹⁴⁹ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm

¹⁵⁰ World Travel & Tourism Council, Travel & Tourism Economic Impact 2012 Bulgaria

¹⁵¹ на Birkenhauer

1.1.4. Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите по основни фактори за развитие на Република България (SWOT анализ)

Силни страни	Слаби страни
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Гео-стратегическо положение на страната от гледна точка на транспорт (5 транспортни коридори) ✓ Биоразнообразие, съхранена природа и богато културно наследство ✓ Развит морски и зимен туризъм и традиции в туризма ✓ Относително стабилна макроикономическа среда ✓ Ръст на икономиката ✓ Ръст на брутна добавена стойност ✓ Нисък държавен дълг ✓ Сравнително ниски преки данъци ✓ Сравнително ниски разходи за работна сила ✓ Благоприятни условия за селско стопанство и туризъм ✓ Условия за развитие на ВЕИ за собствени (битови и промишлени) ✓ Развита икономика в столицата на страната ✓ Равномерно разпределение на средно големите градове в страната ✓ Изградена база за електронно управление ✓ Достъп до висок дял ресурс от фондовете на ЕС ✓ Благоприятни почвено-климатични условия за отглеждане на земеделски култури, характерни за умерения климатичен пояс, благоприятен агро-екологичен потенциал и потенциал за биологично производство ✓ Сравнителни предимства в производството на зеленчуци, някои плодове, етерично-маслени култури, в лозарството и овцевъдството; запазени традиционни сортове и местни породи животни ✓ население и общности в селските райони с опит и традиции в селскостопанското производство 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Неустойчив характер на растежа ✓ Неблагоприятни демографски тенденции ✓ Периферност на страната от гледна точка на свързаност с пазара на ЕС ✓ Недостатъчен темп на ръст на производителността за догонващ ефект и нарастване на доходите ✓ Висок дял на държавни разходи в нереструктурирани сектори ✓ Сравнително неатрактивна административна среда и съдебна система, вкл. дял на сива икономика и корупция ✓ Незавършени реформи в секторите води, здравеопазване, образование, съдебна система, публична администрация ✓ Неквалифицирана или неподходящо квалифицирана работна сила за нуждите на бизнеса ✓ Високо ниво на безработица и недостатъчна икономическа активност (младежи, жени, възрастни хора, маргинализирани групи) и предприемачество ✓ Недостатъчна готовност на секторите за борба с изменения в климата ✓ Ресурсна и енергийна неефективност на МСП, публичния сектор и домакинствата ✓ Затруднен достъп до финансиране на МСП ✓ Задълбочаващо се различие между София-град и регионите ✓ Забавяне на реалното въвеждане на електронното управление ✓ Влошен здравен статус и висока степен на риск от бедност и социално изключване ✓ Недостатъчна ефективност на публичните разходи в секторите здравеопазване и образование, и НИРД ✓ Иновационен дефицит ✓ Неустойчив характер на развитието на туризма ✓ Незадоволително състояние и ниво на поддържане на съществуващата инфраструктура (транспорт, води, ИКТ, здравеопазване, образование и др.) ✓ Липса на достатъчно балансиращи градски центрове на областно ниво ✓ небалансирано развитие на секторите в селското стопанство, водещо до загуба на работни места и ниска конкурентоспособност на изоставащите животновъдство, зеленчукопроизводство, овощарство, както и до загуба на местни суровини за ХВП и др. индустрии. ✓ Слаба приспособеност на съществуващите напоителни системи към новите условия за земеползване; ✓ Икономика в селските райони, силно зависеща от селското стопанство (недиверсифицирана) ✓ Силно поляризирана структура на земеделските стопанства и липса на значим сектор от средни по размер стопанства
Възможности	Заплахи
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Увеличаване на инвестициите в производства с висока добавена стойност ✓ Развитие на съвременна НИРД инфраструктура и изграждане на центрове за високи научни постижения в ключови области на икономиката ✓ Бързо проникване на ИКТ във всички сектори на икономиката ✓ Нарастващ пазар за ИКТ услуги ✓ Реформи в социалните системи и подобряване ефективността на публичните разходи ✓ Уредена правна възможност за прилагане на ПЧП и финансов инженеринг ✓ Подобро взаимодействие с граждански сектор 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Продължаващ ефект на финансовата и икономическа криза особено нарастване на цените на храните (поради климатичните промени и цените на горива) и ефект върху бедността ✓ Изоставане на страната от процесите на дигитализация в ЕС ✓ Засилена конкуренция от други държави и региони в областта на ИКТ услуги ✓ Задълбочаване на негативните демографски процеси и емиграцията като предизвикателство пред устойчивостта на публичните финанси ✓ Неясноти при прилагането на ПЧП и липса на бързина и капацитет за прилагането на инструменти за финансов инженеринг

- ✓ Обща енергийна политика на ЕС
- ✓ Интерес към страната като туристическа дестинация за алтернативни форми на туризъм
- ✓ Възможност за въвеждане на нови култури в земеделието и видове с висока добавена стойност в аквакултурата
- ✓ Упражняване на засилен мониторинг на ангажиментите в сферата на околната среда
- ✓ Децентрализация и засилено участие в управлението на регионално, областно и общинско нива
- ✓ Предприети действия за оптимизиране на администрацията и въвеждане на многогодишно програмно бюджетирание
- ✓ Използване потенциала на градовете за развитие на регионите
- ✓ Насърчаване на развитието на сектори на селското стопанство (производство на червени меса, мляко, плодове и зеленчуци, лозарство, етерично-маслени култури), които ще създадат нови работни места и местни суровини, осигуряващи специфични вкусови качества за продукти на ХВП.
- ✓ Производство на хранителни продукти със специфични местни характеристики основани на традиционни суровини
- ✓
- ✓ Нарастване броят на предприятията от ХВП, предприемащи инициативи за износ и повишаване на производството на продукти на ХВП за износ с висока добавена стойност;
- ✓
- ✓ Диверсификация на икономиката в селските райони, чрез насърчаване на предприемачество и външни инвестиции. Възможности за развитие на туризъм в селските райони и горите

- ✓ Социална нестабилност
- ✓ Енергийна зависимост
- ✓ Обезлюдяване на големи части от територията на страната
- ✓ Рискове, причинени от промените в климата, вкл. от високи щети при природни бедствия и аварии поради неподдържана инфраструктура
- ✓ Налагане на санкции от страна на ЕС при неизпълнение на ангажименти в областта на околната среда
- ✓ Централизация и отслабващ капацитет на регионално, областно и общинско нива
- ✓ Забавяне на ключови реформи
- ✓ Тенденция към намаляване и изчезване на традиционни производства и сектори в земеделието и сериозна липса на земеделска продукция и суровини за преработвателния сектор
- ✓ Загуба на многофункционалността на почвите вследствие водна и ветрова ерозия; намаляване на хумусния слой на почвата; монокултурни производствени модели, липса на сеитбообръщение, засоляване, киселяване и механично унищожение на почвите
- ✓ Монокултурно селскостопанско производство, създаващо малко нови работни места

1.1.5. Стратегически приоритети за финансиране по ЕСИФ

Политиката на сближаване на ЕС за периода 2014-2020 г. чрез Общата стратегическа рамка на практика осигурява единен източник с насоки за всички пет европейски фонда (ЕФРР, ЕСФ, Кохезионен фонд, ЕЗФРСР и ЕФМДР). Националните, регионалните и местни власти, спазвайки принципа на партньорство, използват тази рамка като основа за изготвяне на стратегия за Споразумение за партньорство, поемайки ангажимент за принос към постигането на общоевропейските цели в стратегия Европа 2020¹⁵² и Стратегията на ЕС за Дунавския регион. Част от новите елементи при програмирането, които имат пряко отношение към определянето на стратегията в СП, включват:

- Политиката на сближаване продължава да функционира като инструмент за солидарност, като се счита и за ключов инструмент за подобряване на общата конкурентоспособност на ЕС, и за посрещане на предизвикателствата - социални, икономически и екологични. Съответно, ЕСИФ ще съсредоточи своята подкрепа върху 11 общи тематични цели¹⁵³.
- Политиката на сближаване става и ключов инструмент за провеждане на реформи, като ефективното използване на финансовия ресурс се обвързва с т. нар. предварителни условия (ex-ante conditionalities).
- Изисква се концентрация на подкрепата¹⁵⁴ върху ограничен брой приоритети за финансиране в съответствие със специфичните национални и регионални потребности за развитие с принос към националните цели в изпълнение на стратегия Европа 2020.
- Финансовите възможности на ЕС са ограничени спрямо нуждите. Съответно, ефикасното и ефективно използване на фондовете на ЕС, националните ресурси, средствата от МФИ или заеми, както и мобилизирането на други, включително частни капитали, ще имат решаващо значение за постигането на трайно въздействие.
- Поставя се по-силен акцент върху постигането на конкретни резултати от планираните интервенции, определени по SMART показатели, с ясни целеви стойности.
- На база на доклада на Барка (2009), специалното внимание върху териториалното измерение на политиката за развитие (place-based approach) е изрично изискване във връзка с прилагането на новата политика на сближаване. Целта е да се мобилизира в максимална степен вътрешния потенциал за развитие на регионите, общините и специфичните територии.
- Общата стратегическа рамка подпомага секторната и териториална координация на подкрепата по ЕСИФ, както и другите европейски политики и инструменти, за да се постигнат целите на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, взимайки предвид териториалните предизвикателства.
- По същия начин ще трябва да се търсят интегрирани подходи за борбата срещу бедността и за посрещане на нуждите на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или изключване, със специално внимание към маргинализираните общности.
- Отчита се значението на Стратегията на ЕС за Дунавския регион за политиката на сближаване и като особено подходяща рамка за сътрудничество на макрорегионално ниво в борбата за успешно преодоляване на транснационалните предизвикателства в четирите основни направления: „свързаност“, „опазване на околната среда“, „изграждане на просперитет“ и „засилване на сигурността в региона“ по интегриран начин.

Основните стратегически документи, които очертават политиките за развитие на България за следващите години, включително визията и специфичните цели за развитие на страната, са Национална програма за развитие на България до 2020 г. и Националната програма за реформи.

НПР: Б2020 се основава на подробен социално-икономически анализ и широкоспектърен обществен дебат на принципа на партньорство, поради което НПР: Б2020 е интегриран рамков документ, който обхваща пълния спектър от области за социално-икономическо развитие на България и определя необходимите мерки за постигане на целите за развитие. Програмата служи за отправна точка при разработването на програмни документи за целите на достъпа до конкретен финансов ресурс. Определени са 8 приоритета на националната политика за развитие:

1. Подобряване на достъпа и качеството на образованието и обучението, както и качествените характеристики на работната сила;
2. Намалване на бедността и насърчаване на социалното включване;
3. Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал;
4. Развитие на селскостопанския сектор за осигуряване на хранителна сигурност и производство на продукти с висока добавена стойност при устойчивото управление на природните ресурси;

¹⁵² Стратегията Европа 2020 задава рамката за постигане на интелигентен, приобщаващ и устойчив растеж на ниво ЕС. На базата на тази стратегия, отчитайки специфичните предизвикателства пред националните икономики, всички държави-членки на ЕС разработват Национални програми за реформи, в които определят своите приоритети и цели, както и мерки за тяхното постигане. Европейският семестър е общият механизъм за координация на политиките за растеж и заетост в съответствие със стратегия Европа 2020.

¹⁵³ Преамбюл (13); Член 9 – Проект за общ регламент

¹⁵⁴ Преамбюл (17); Член 16 – Проект за общ регламент

5. Подкрепа на иновациите и на инвестиционните дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката;
6. Укрепване на институционалната среда за по-ефективни обществени услуги за гражданите и бизнеса;
7. Енергийна сигурност и повишаване на ефективността на ресурсите;
8. Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари.

Националната програма за реформи се изготвя в изпълнение на стратегията Европа 2020 и в съответствие с новия инструмент за по-добра координация на икономическите политики в рамките на Европейския съюз, т. нар. Европейски семестър. Документът отчита новите моменти в процедурата по предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и тематичната координация в рамките на Европейския семестър в отговор на Интегрираните насоки на ЕС. Програмата е тясно свързана с Конвергентната програма на Република България (2012-2015 г.) и директно адресира препоръките на Съвета в рамките на Европейския семестър, отразявайки заключенията от доклада на Европейската комисия за Годишния преглед на растежа. В програмата за реформи са заложили националните цели в изпълнение на стратегията Европа 2020 и са представени приоритетните области, допринасящи в най-голяма степен за повишаване на жизнения стандарт като крайна цел на икономическата политика, а именно: по-добра инфраструктура, конкурентоспособна младеж, по-добра бизнес среда и по-голямо доверие в държавните институции. Тези области се допълват от целенасочени действия за подобряване на ефективността на публичните разходи в подкрепа на растежа, осигуряване на институционална и финансова подкрепа за предприятията и намаляване на безработицата сред най-уязвимите групи в обществото (младежи, нискоквалифицирани и обезкуражени лица, и възрастни хора).

Специфичните препоръки на Съвета на ЕС за отделните държави-членки, които се основават на подробна оценка на ЕК на НПР и Конвергентната програма / програмите за стабилност, са насочени към структурни предизвикателства, които държавите-членки следва да адресират. Тези препоръки се съобразяват с общите насоки на Годишния преглед на растежа на ЕК. През 2012 г. ЕК определи 5 основни приоритета - диференцирана и благоприятстваща растежа фискална консолидация, възстановяване на нормалното кредитиране на икономиката, насърчаване на растежа и конкурентоспособността, справяне с безработицата и социалните последици от кризата и модернизиране на публичната администрация.

Логика на идентифициране на приоритетите за финансиране в СП

Предвид заключенията от анализа на различията, потребностите за развитие и потенциала за растеж в Споразумението за партньорство на България, могат да бъдат формулирани **четири стратегически взаимно-допълващи се приоритети за финансиране**: три по направленията на стратегията Европа 2020 за приобщаващ, интелигентен и устойчив растеж; един с хоризонтален характер; както и **едно** стратегическо териториално измерение:

1. Стратегически приоритет 1: Образование, квалификация и заетост за **приобщаващ растеж**
2. Стратегически приоритет 2: Научни изследвания, иновации и инвестиции за **интелигентен растеж**
3. Стратегически приоритет 3: Свързаност и зелена икономика за **устойчив растеж**
4. Стратегически приоритет 4 (хоризонтален): Добро управление и достъп да качествени обществени услуги
5. Стратегическо измерение (териториално): Пространствено измерение и политики за местно развитие:
 - а) интервенции според спецификата на териториите (градовете, селските райони, териториите, зависими от рибарството, територии с туристически потенциал)
 - б) допълнително териториално измерение на секторните политики при програмирането, приложимо в различна степен за всички приоритети за финансиране (напр. здравна, образователна, социална инфраструктура от регионално и местно значение).

Идентифицираните области на интервенция, попадащи в обхвата на и съ-финансирани от фондовете на ЕСИФ¹⁵⁵, в рамките на Споразумението за партньорство и свързаните програми на база основните предизвикателства (Таблица 6), са допълващи към националните усилия на българското правителство за изпълнението на основните цели на НПР: България 2020¹⁵⁶ и на Националната програма за реформи. В този смисъл, стратегическите приоритети на СП произтичат от 8-те приоритети на НПР: България 2020 и ще допринасят за постигането на националните цели спрямо Европа 2020 (Таблица 7).

¹⁵⁵ ЕСИФ ще бъдат съ-финансирани в съответствие с действащото законодателство, като се използват в съответствие с принципите на допълняемостта и съфинансирането. За всички инвестиционни приоритети и мерки, за които ЕСИФ не могат да бъдат използвани, или не са достатъчни, ще бъде необходимо да се използват национални средства, или частни фондове, под формата на капиталови инвестиции или заеми и т.н.

¹⁵⁶ НПР: България 2020 – Глава 2.2.

Таблица 6. Връзка между предизвикателствата от анализа, стратегическите приоритети, тематичните цели и списъка с Програми

Основно предизвикателство	Данни от анализа ¹⁵⁷	Приоритет за финансиране в СП	Тематична цел на ЕСИФ	Водещи секторни програми	Допълващи програми и териториално измерение
<p>Недостатъчен дял на заетите (20-64 г.)</p> <p>Недостатъчна икономическа активност на населението (младежи, възрастни хора, жени)</p> <p>Предпоследното място в Европа по здравеопазване</p> <p>Един от най-високите стандартизирани коефициенти за смъртност по всички причини</p>	<p>63,9% - 2011¹⁵⁸</p> <p>Възпроизводството на трудоспособното население – 68/100</p> <p>61,4% от всички заети са в сектор „услуги“ – 2011</p> <p>първо място по младежи NEET – 2011</p> <p>73-то място от 145 държави за най-здравите нации в света</p> <p>14,7‰ – 2011 г.</p>	<p>1) Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж</p>	<p>8) Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила;</p> <p>9) Насърчаване на социално приобщаване и борба с бедността;</p> <p>10) Инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот;</p>	<p>ОП Развитие на човешките ресурси</p> <p>ОП Наука и образование за интелигентен растеж</p>	<p>ОП Региони в растеж</p> <p>Програма за развитие на селските региони</p> <p>Програма за морско дело и рибарство</p>
<p>Ниска производителност на труда</p> <p>Нисък дял инвестиции в НИРД</p> <p>Ниска резултатност на научната система</p> <p>Ниска иновативност</p>	<p>43,5% спрямо ЕС27 = 100 – 2011</p> <p>59 място – 2011 г.</p> <p>0,57% на общите разходи от БВП за НИРД – 2011 г. (0,3% от БВП са бюджетните)¹⁵⁹</p> <p>283 заявки за патенти (изобретения) - 2011 г.</p> <p>27-мо място – Innovation Union Scoreboard 2011</p>	<p>2) Научни изследвания, иновации и инвестиции за интелигентен растеж</p>	<p>1) Засилване на научноизследователска дейност, технологично развитие и иновации;</p> <p>2) Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии (извън e-government);</p> <p>3) Повишаване на конкурентоспособността на малките и средни предприятия; селскостопанския сектор (ЕЗФРСР) и на сектор рибарство и аквакултури (ЕФМДР);</p>	<p>ОП Иновации и конкурентоспособност</p> <p>ОП Наука и образование за интелигентен растеж</p>	<p>ОП Региони в растеж</p> <p>ОП Развитие на човешките ресурси</p> <p>Програма за развитие на селските региони</p> <p>Програма за морско дело и рибарство</p>
<p>Неефективно използване на ресурси и енергия</p>	<p>Енергийна зависимост на икономиката – около 40% -</p>	<p>3) Свързаност и зелена</p>	<p>4) Преминаване към ниско-въглеродна икономика във</p>	<p>ОП Околна среда</p>	<p>ОП Региони в растеж</p>

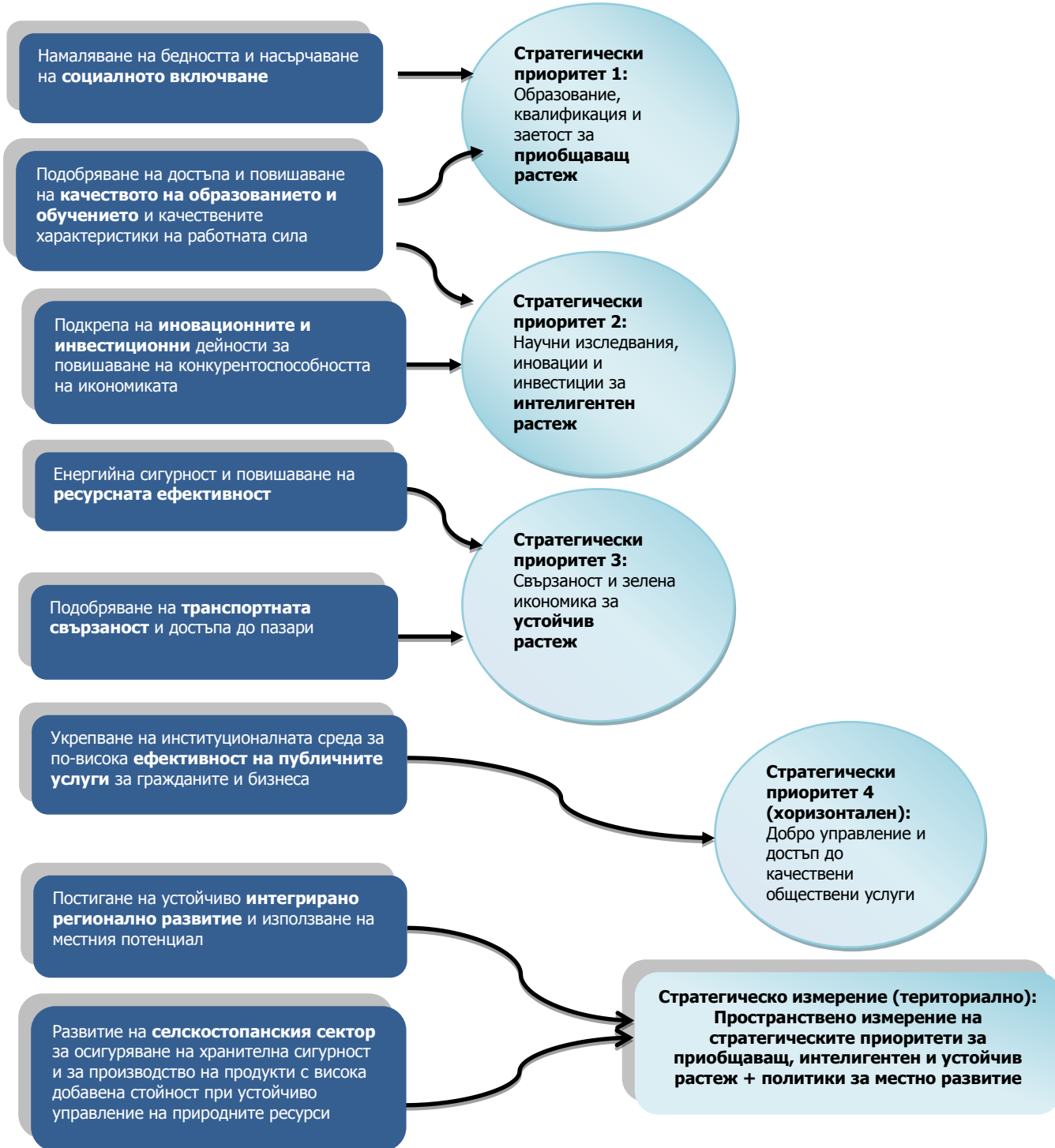
¹⁵⁷ Данните с конкретните източници и периоди, за които се отнасят, са детайлно цитирани в анализа на различията, потребностите за развитие и потенциала за растеж.

¹⁵⁸ По данни на МФ 62,9% за 2011 г. и за 2012 г. – 63.0%

¹⁵⁹ По данни на МФ за 2011 г. 0,2% от БВП са бюджетните разходи.

<p>Неефективно прилагане на законодателството на ЕС в областта на води, атмосферен въздух и отпадъци</p> <p>Неефективни системи за превенция, управление и адресиране на последиците от рисковете</p>	<p>2010</p> <p>Около 70% над ЕС27</p>	<p>икономика за устойчив растеж</p>	<p>всички сектори;</p> <p>5) Адаптиране към изменението на климата и превенцията и управлението на риска;</p> <p>6) Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност;</p>	<p>ОП Иновации и предприемачество</p>	<p>Програма за развитие на селските райони</p> <p>Програма за морско дело и рибарство</p>
<p>Ограничена външна и вътрешна свързаност</p> <p>Ограничен пренос на товари (по жп и води)</p>	<p>пътища - 0,003 км/човек – 2011 г.</p> <p>автомагистрала – 2,35 км./1000 км – 2011</p> <p>за жп - < от 0,001 км/човек – 2011</p> <p>87,4 млн. тона – 2010</p>	<p>3) Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж</p>	<p>7) Устойчив транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури;</p>	<p>ОП Транспорт и транспортна инфраструктура</p>	<p>ОП Региони в растеж</p>
<p>Неприключила модернизация на системата на обществените услуги</p> <p>Неприключила реформа в съдебната система</p>	<p>32,3% дял на сива икономика – 2011</p> <p>Корупционен индекс – -1,5 - 2010</p> <p>Правосъдие индекс – -2,1 - 2010</p>	<p>4) Добро управление и достъп до качествени обществени услуги</p>	<p>2) Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии (e-government);</p> <p>11) - Институционален капацитет и ефективна публична администрация.</p>	<p>ОП Добро управление</p>	<p>ОП Развитие на човешките ресурси</p>
<p>Задълбочаващо се различие в развитието между София-град и регионите</p> <p>Задълбочаващи се дисбаланси в развитието на териториите</p>	<p>БВП на глава от населението – 2012 г. Евростат</p> <p>София: 105% спрямо средното за ЕС27</p> <p>СЗР: 27,3% спрямо средното за ЕС27</p>	<p>Пространствено измерение и политики за местно развитие</p>	<p>place-based approach според Доклад на Барка (2009)</p> <p>Териториален дневен ред</p>	<p>ОП Региони за растеж</p> <p>Програма за развитие на селските райони</p> <p>Програма за морско дело и рибарство</p>	

Фигура 2. Връзка между приоритетите на НПР: България 2020 и стратегическите приоритети на СП ¹⁶⁰



¹⁶⁰ Националните цели по стратегия Европа 2020 са определени и заложи в Националната програма за реформи. С РМС № 439 от 1 юни 2012 г. е приет Трети национален план за действие по изменение на климата за периода 2013-2020 г., където националната цел е 16%: стр. 9: „За България е определен индивидуален ангажимент, позволяващ увеличаване на емисиите с 20% спрямо нивото им от 2005 г. Националните цели на държавите-членки за дял на ВЕИ в крайното енергийно потребление към 2020 г. варират от 10% до 49%. Целта на България е определена на 16%, в т.ч. 10% дял на био-горивата в крайното потребление на транспортни горива.“

Приоритети и под-приоритети

Таблицата по-долу онаглеждава логиката на съдържанието на четирите основни взаимно допълващи и подсилващи ефекта си приоритета на СП, както и съответните им под-приоритети:

Таблица 7. Връзка между стратегическите приоритети и под-приоритети на СП и факторите за растеж

Стратегически приоритети за финансиране в СП	Под-приоритети	Фактор за устойчив икономически растеж ¹⁶¹
Стратегически приоритет 1: Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж	Заетост и трудова мобилност	ФР 2 „По-добро и по-ефективно използване на трудовия потенциал на икономиката“
	Социално включване	
	Образование, обучение и учене през целия живот	ФР 4 „Подобряване качеството и ефективността на образователните и обучителни системи“
Стратегически приоритет 2: Научни изследвания, иновации и инвестиции за интелигентен растеж	Повишаване конкурентоспособността и ресурсната ефективност на МСП	
	НИРД и иновации	
	Достъп до и използване на ИКТ	
Стратегически приоритет 3: Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж	Свързаност (външна и вътрешна)	ФР 5 „Инфраструктура с оглед на подобряване на достъпа до единния пазар“
	Преминаване към ниско-въглеродна икономика, енергийна и ресурсна ефективност	
	Климат и климатични промени	
	Околна среда и опазване на природното богатство	
Стратегически приоритет 4 (хоризонтален): Добро управление и достъп до качествени обществени услуги	Инвестиции в изграждане на институционален капацитет за добро управление, качествена и независима съдебна система	ФР 1 „Подобряване ефективността на публичните разходи и осигуряване на преразпределение на публичните разходи към дейности, повишаващи потенциала за растеж на икономиката“ ФР 3 „Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност“
	Достъп до качествени обществени услуги и ефективно прилагане на електронното управление с оглед на провеждането на реформи	
Стратегическо измерение (териториално): Пространствено измерение и политики за местно развитие	Политики за местно развитие: - Устойчиво и интегрирано градско развитие - Развитие на селските райони - Развитие на рибарски райони - Развитие на райони с туристически потенциал	ФР 1-5
	Пространствено измерение на стратегическите приоритети за устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж	

Приоритет: Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж

Основна цел на този приоритет е да допринесе за постигане на приобщаващ растеж за периода 2014-2020 г. и в трите му типа политики, които определят и под-приоритетите за неговото постигане:

- повишаване равнището на заетост (на хора в трудоспособна възраст) и икономическата активност (с фокус върху жените, младите хора, възрастните, хората в неравностойно положение), включително чрез алтернативни, дистанционни и гъвкави форми на заетост и модернизиране на пазара на труда;
- повишаване качеството на живот и социалните системи;
- подобряване на знанията, уменията и квалификацията на хората, включително в подкрепа на адаптивността на работната сила.

¹⁶¹ идентифицирани в Националната програма за реформи 2011-2015 г.

Осигуряването на високо качество на човешкия капитал (образование, квалификация и умения, здравословно състояние) е основна стратегическа цел на Актуализираната Национална стратегия за демографско развитие на населението на Република България (2012-2030 г.). Според анализа на потребностите за развитие в страната съществува съществен потенциал за подобряване на качеството на живот на населението и профила на работната сила, като същевременно производителността на труда трябва да се увеличава с изпреварващи спрямо средните за ЕС темпове. Открояват се високият дял на безработица сред младежите, при лицата сред уязвимите групи, продължително безработни лица, ограничения на условията за съчетаване на семеен с професионален живот (основно по отношение на жените на пазара на труда), неефективността на здравната система и качеството на здраве и образование на населението. Други предизвикателства са нуждата от реализация на мерките, предвидени в Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора 2012-2030 г., необходимостта от възможности за реализацията на хора в неравностойно положение и маргинализирани групи, високият риск от бедност.

Под-приоритет: Заетост и трудова мобилност

За да продължи икономиката да се развива със засилени темпове и да повиши своята конкурентоспособност са необходими повече работни места. Необходимо е да се използват всички ресурси за насърчаване създаването на работни места и инвестициите в човешкия капитал с оглед подобряване съответствието между търсене и предлагане на труд. Една от ключовите области на интервенция по този под-приоритет е да се предоставят нови възможности за работната сила да се развиват и адаптират (например търсещите работа и икономически неактивните лица с бизнес идеи) към промените, свързани с конкуренцията на пазара, технологичното развитие и иновациите. От съществена важност ще бъде реализацията на механизми за постигане на гъвкавост и сигурност на трудовия пазар. Наложително е да се насърчава икономическата активност, производителността и пригодността за заетост на населението, като се развиват знанията и уменията през целия живот и се създават условия за постигане на по-добро съгласуване между предлагането и търсенето на труд, в това число чрез трудова мобилност. Усилия ще бъдат насочени към стимулиране на инициативи и мерки за улесняване на достъпа до работа, подобряване условията на труд и качеството на работните места и съчетаване на семейния и професионалния живот чрез намиране на нови форми на баланс между работата и семейния живот. Приоритет ще бъде и подобряването на адаптивността и социалната отговорност на работодателите към работниците и служителите, по-доброто съчетаване на предлагането и търсенето на пазара на труда, включително чрез механизми работодателите да заявяват своите потребности от работна сила.

Основният фокус във връзка с насърчаването на заетостта ще бъде насочен към младежите, възрастното население и групите в неравностойно положение, лицата със специфични нужди, както и хората, за които съществува риск от социално изключване. Предприемането на мерки, насърчаващи иновативни практики, самостоятелна заетост, предприемачество и мобилност, включително за младежите¹⁶² и тези със специфични нужди¹⁶³, ще повишат значително възможностите на икономически неактивното население, както и заетостта на хората със затруднена мобилност или живеещи в селски, планински или отдалечени райони. Конкретно, по отношение развитието на селските райони и други по-слабо развити региони, ще се финансират мерки за насърчаване на икономическата диверсификация и за развитие на възможностите за заетостта чрез продуктивни инвестиции (по-специално в МСП), като форма на подкрепа на индивидуалното и социално предприемачество. Специален акцент ще бъде поставен върху реализацията на пазара на труда на младите хора и ромите, като се наблегне на подкрепата за бърз преход от училище към работа, успешно включване в активен икономически живот, професионално, неформално и самостоятелно обучение и развиване на трансверсални умения (особено на млади хора в селските райони в подкрепа на местната заетост).

Друга приоритетна област за финансиране ще са мерките, насочени към подобряването на условията и сигурността на труда, социалните иновации, удължаването на активния трудов живот в добро здраве, както мерките, свързани с конкретните потребности на уязвимите лица на пазара на труда в т.ч. осигуряване на комплекс от посреднически услуги за заетост, предоставяне на обучение за придобиване на професионална квалификация и ключови компетентности и пряко създаване на работни места.

Важен акцент ще бъдат, също така, мерките за адресиране на несъответствието между търсене и предлагане на работната сила, включително чрез повишаване на институционалния капацитет и осигуряването на инструменти, необходими за извършване на по-ефективни обществени услуги в областта на заетостта, както и за своевременна и адекватна реакция към структурните промени на пазара на труда. Важни задачи в тази посока ще бъдат действията за по-добро прогнозиране на потребностите на бизнеса от работна сила с определени знания и умения като ключ за подобряване съответствието между образование, обучение и бизнес, от една страна, и укрепване взаимодействието между институциите на пазара на труда, образователните, обучителните системи и работодателите, от друга.

Въпреки сложността и дълбочината на проблемите, планираните синхронизирани интервенции по този под-приоритет се очаква не само да адресират предизвикателствата, свързани с ниските нива на заетост и производителност на труда, но и да допринесат за устойчивостта на социалните системи, подобряване на гъвкавостта и сигурността на труда, намаляването

¹⁶² Национална стратегия за младежта 2010 – 2020 г.

¹⁶³ Дългосрочната стратегия за заетост на хората с увреждания 2011 – 2020 г.

на несъответствията между търсенето и предлагането на пазара на труда, и подобряването на работата на обществената служба по заетостта¹⁶⁴, както и за постигането на националната цел¹⁶⁵ от 76% ниво на заетост¹⁶⁶.

Мерките за насърчаване на заетост в селските райони ще бъдат в две основни направления:

- Запазване на относително високия дял селското стопанство в структурата на заетостта. Тази цел ще се постига чрез целенасочена инвестиционна подкрепа за развитие на селскостопански сектори с традиции и потенциал да осигурят нови целогодишни работни места – животновъдство, зеленчукопроизводство, овощарство и лозарство, етерично-маслени култури;
- Създаване на нови работни места извън селското стопанство. Диверсификация на икономиката в селските райони чрез насърчаване на предприемачеството с акцент върху селски и горски туризъм, ВЕИ и други сектори с потенциал.

Освен това, приоритет ще бъде и производство на хранителни продукти със специфични местни характеристики основани на преработка на традиционни суровини.

В областта на рибарството и аквакултурите основните действия за насърчаване на заетостта са: повишаване на професионалната квалификация на заетите в сектора, подобряване на условията на труд, насърчаването на млади рибари, диверсификация на дейности, създаване на нови аквакултурни стопанства и добавяне на стойност към първичните производства.

Под-приоритет: Социално включване

В рамките на този под-приоритет подкрепата по линия на фондовете от ЕС е насочена към намаляване на бедността сред населението, повишаването на качеството на живот, насърчаване на социалното включване и интегриране на групите в неравностойно положение и със специални потребности.

Както е предвидено в националните стратегически и секторни документи¹⁶⁷ усилията и механизмите за **намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване** ще бъдат насочени към:

- съвместни, координирани мерки за превенция и предотвратяване на причините, които пораждаат бедност и социално изключване;
- подобряване на достъпа до работа и активното включване на отдалечените от пазара на труда – икономически неактивни, младежи, продължително безработни, лица на социално подпомагане, с основно или по-ниско образование и без професионална квалификация или недостиг на ключови компетентности, хора с трайни увреждания, възрастни работници и др. Ще бъдат предприети специфични мерки за подобряване качеството на живот на ромската общност;
- инициативи, свързани с насърчаване на активния живот на възрастните хора, включително осигуряване на достъпна среда – физическа, институционална и информационна и достъпен транспорт;
- интегрирани мерки за инвестиции в ранното детско развитие – подкрепа на детето в най-ранна детска възраст и на неговото семейство с оглед превенция на рисковете за развитието му, достъп до детска грижа, училище, подкрепа на родителите за заетост, обучение, както и за съвместяване на личния и професионалния живот;
- премахване на институционалния модел на грижа и развитие на интегрирани междусекторни услуги за социално включване – деинституционализация на грижата за деца чрез закриване на съществуващите специализирани институции и развитие на превантивни и алтернативни форми на грижа и услуги; премахване на институционалния модел на грижа за възрастните хора и хората с увреждания чрез развитие на услуги за дългосрочна грижа и междусекторни услуги; предоставяне на устойчиви, качествени и достъпни социални услуги в общността, отговарящи на индивидуалните потребности; развитие на мрежа от услуги в семейна или близка до семейната среда за деца, хора с увреждания и възрастни хора, зависими от грижите на професионалисти; развитие на иновативни междусекторни услуги за деца и семейства и други уязвими групи;
- развитие на иновативни междусекторни услуги за превенция, оценка на риска, социална реинтеграция за децата в конфликт със закона;

¹⁶⁴ Препоръка 3, Препоръки на Съвета относно Националната програма за реформи, на България за 2012 г. и съдържаща становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за периода 2012-2015 г.

¹⁶⁵ Национална програма за реформи на Република България.

¹⁶⁶ сред населението на възраст 20-64 г.

¹⁶⁷ Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, Националната концепция за насърчаване на активния живот на възрастните хора в България (2012-2030 г.), Националната стратегия за демографско развитие на населението в България (2012-2030 г.), Проект на Национална стратегия за дългосрочна грижа, Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 - 2020), Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ (2010). България е ратифицирала и КООНПХУ.

- предоставяне на услуги от първа необходимост (здравни и социални услуги, жилищно настаняване, услуги за бездомни хора и живеещи при лоши жилищни условия, интернет услуги) и образование/обучение;
- насърчаване на иновациите в социалната сфера за намиране на интелигентни решения по отношение на по-ефективна и ефикасна социална подкрепа и реформиране на системите за подпомагане от гледна точка на това те да насърчават активния социален и икономически живот на целевите им групи и отпадане на пасивната подкрепа;
- инициативи, които насърчават социалната отговорност и партньорството със социалните партньори и заинтересованите страни.

Развитието на елементите на социалната инфраструктура е повлияно от географското положение, гъстотата на селищната мрежа, концентрацията на населението и държавната политика. От своя страна елементите на социалната инфраструктура, които са със статут национални/регионални и над регионални изпълняват ролята на обективен фактор за по-добро социално-икономическо развитие в отделните райони на страната и за по-ефективно използване на потенциалите на националната територия.

Специален фокус в рамките на този под-приоритет ще бъде поставен върху системата на **здравеопазване**, качеството на здравето, здравните услуги и здравната култура на населението. Проблемите в сектора поставят на преден план необходимостта от извършване на ключови и структурни реформи и предприемане на основополагащи инициативи в здравната политика:

- Подобряване на достъпа до и ефективността на здравните услуги чрез реорганизация и подобряване на финансирането на предоставяните услуги включително чрез инвестиции в спешните услуги - реорганизацията на болничния сектор е приоритет, който се извърши в рамките на Генералния план, който ще се разработва на базата на най-добрите европейски и други практики, и който ще насочи необходимите инвестиции към спешната помощ и дългосрочната грижа. Реорганизацията ще бъде подпомогната също така от реформа в системата на заплащане и мотивация в болничното и извънболничното обслужване. На базата на извършения анализ в проект на Стратегическа рамка на политиката на здравеопазването за подобряване здравето на нацията за периода 2014-2020 г.¹⁶⁸ е необходимо да се осъществи концентрация на определени високотехнологични дейности и здравни услуги в определени региони, разполагащи с необходимите ресурси, база и апаратура и съответно деконцентрация на здравните услуги по останалите региони, които да осигуряват равнопоставен достъп и качество на живот на населението, живеещо в тези региони. Подкрепа ще бъде насочена към акредитираните лечебни заведения с национално и регионално значение, като специализирани болници за активно лечение, многопрофилни болници за активно лечение, заведения за спешна помощ (включително линейки) в съответствие с одобрена Национална здравна стратегия на Република България до 2020 г.¹⁶⁹ и Генерален план за развитие на здравеопазването. Ще се подкрепят предефинирани проекти от здравната инфраструктура от конкретния бенефициент.
- Подобряване на качеството на услугите чрез инвестиции в човешкия капитал - увеличаване както на капацитета така и на отговорността за осигуряване на качествени услуги чрез – съобразно нуждите – развиване на необходимия инструментариум, процеси, мотивация и инвестиции в човешкия ресурс.
- Подобряване управлението на здравните услуги чрез от стратегически подбрани инвестиции в е-здравеопазване - към днешна дата, наличната в здравния сектор информация не се използва достатъчно за целите на наблюдението, оценката и вземането на решения. Това се дължи както на ограниченията на съществуващите информационни системи, които не могат да произведат необходимата информация, така и на липсата на необходимата свързаност между тях. Тези системи трябва да бъдат адаптирани, за да може България да прилага Директивата за трансграничното здравеопазване. Инвестициите в „е-здраве“ ще бъдат необходими за подобряване управлението на системата и по-добро наблюдение на предлаганите услуги и достъп на пациентите до медицинска грижа.

Основните мерки в селските райони ще бъдат насочени към изграждане на публична инфраструктура и основно услуги, осигуряващи качество на живот за населението. На базата на избрания полицентричен модел за пространствено развитие в НКПР, инфраструктурните инвестиции ще бъдат концентрирани в избрани населени места, които имат потенциал да предоставят необходимите базови услуги за околните села. Основен приоритет ще бъдат инвестициите в широколентова интернет мрежа в селските райони, не само поради способността на ИКТ да осигурят социално включване на отдалечените населени места, но и поради възможността ИКТ да подпомогнат иновациите и диверсификация чрез нови интернет базирани бизнес-модели. Друг основен акцент ще бъде използването на възможностите на воденото от общността местно развитие. Подходът отдолу-нагоре ще се използва за включване на местната общност в процеса на стратегически решения за развитие, ще се подпомага изграждането на капацитет и ще се използва натрупания опит и научените уроци от прилагането на ЛИДЕР през настоящия програмен период.

¹⁶⁸ от октомври 2012 г.

¹⁶⁹ част от предварителните условия

Под-приоритет: Образование, обучение и учене през целия живот

Демографските промени и застаряването на населението изискват неотложни промени в политиките за насърчаване на човешките ресурси и заетост. Ефективното използване на възможностите за финансиране от ЕС в областта на образованието и обучението, прилагането на активни мерки на пазара на труда и реформирането на социалните и здравни услуги се очаква да отворят нови перспективи в подкрепа на целите за растеж чрез продуктивен труд, подходяща квалификация и социално включване. България е изправена пред предизвикателството за цялостно подобряване на качеството и ефективността на системата за образование и обучение¹⁷⁰ в контекста на изпълнението на Европейската стратегия за преосмисляне на образованието¹⁷¹ - инвестиране в умения за постигане на по-добри социално икономически резултати, като се поставят конкретни цели относно ключовите компетентности и трансверсалните умения, придобиване на всички нива в образователната система, владеенето на чужди езици, професионалното образование и обучение и практическото обучение, признаването на квалификациите и уменията и други.

Усилията и инвестициите със средства от ЕСИФ в сектора на образованието ще продължат осъществяването на **структурната реформа** и промените с оглед:

- съществено повишаване на ефективността в образователния сектор и продължаване на насърчителните мерки за намаляване броя на лицата, преждевременно напуснали средно-образователната система, повишаване на общата образователна култура на населението, особено сред маргинализираните групи;
- повишаване качеството, ефективността и съответствието на висшето образование с нуждите на пазара на труда, с оглед по-добро отразяване на динамичната икономическа среда чрез „модернизация“ на и подобряване достъпа до висше и еквивалентно образование; професионално развитие и мотивацията на кадрите в системата на висшето образование и академичната дейност; подобряването на преподаването и ефективността на научните изследвания в областта на висшето образование, както и стратегическото сътрудничество между висшите училища, научно-развойните центрове и бизнеса;
- утвърждаване на интегрираните подходи за и професионалното развитие на работещите в сферата на образованието и разработване на адекватни учебни планове и програми;
- осигуряване на равен достъп на лица от уязвими групи и децата със специални образователни потребности до качествено образование в общообразователна среда, както и за развиване на адекватни социални умения;
- значително повишаване на търсенето и предлагането на образователни услуги за хората от всички възрасти, съобразени с нуждите на пазара на труда и личните предпочитания
- съобразяване на предлаганото образование и обучение с прогнозираното търсене на работна сила и съобразно възможностите за намиране на работа;
- гарантиране на достатъчна наличност на кадри с научно, математическо и инженерно образование и фокусиране на училищните програми върху творчеството, иновациите и предприемачеството с цел създаване на предпоставки у бъдещите членове на обществото за активен и продуктивен социален и икономически живот;
- осигуряване на свободен достъп до образователни ресурси.

Интервенции ще се предприемат за:

- модернизация, енергийна ефективност и подобряване на условията в образователните и научни заведения;
- изграждане на достъпна среда, включително архитектурна, за учащи със специални нужди;
- повишаване на капацитета на управление на образователните и научни заведения, трансфер на опит и добри практики в образователния и научен сектор, формиране на центрове на знанието и научни звена в заведенията от средното и висшето образователно ниво.

Концепцията за **учене през целия живот** е свързана с личностното и професионално развитие на всеки гражданин, независимо от неговата възраст и е ключова област за развитие в България, към която ще бъде насочена подкрепата със средства по ЕСИФ чрез:

- съвместни действия на всички заинтересовани страни за стимулиране участието на населението във всички форми на УЦЖ;
- насърчаване на мобилността на всички равнища на образование и обучение;

¹⁷⁰ Препоръки 1,3 и 4, Препоръки на Съвета относно Националната програма за реформи и становището на Съвета относно Конвергентната програма, 2012 г.

¹⁷¹ Преосмисляне на образованието: инвестиране в умения за постигане на по – добри социално – икономически резултати COM(2012) 669 final, 20.11.2012 г.

- подобряване на общата образователна култура и ключовите компетентности сред учениците и възрастните; намаляване на дела на 15-годишните със слаби образователни резултати;
- прилагане на механизми за осигуряване на качеството и повишаване на квалификацията на учителите, обучаващите и останалите специалисти от образованието и обучението, привличане на млади специалисти към педагогическата работа, както и професионално развитие на учителите/преподавателите и ръководителите на обучаващи институции;
- стимулиране на образователните и обучителни институции да предоставят образователни услуги извън рамките на своята инфраструктура на базата на партньорство с работодатели, държавни/общински институции и други заинтересовани страни; подкрепа на неформалното обучение и самостоятелното учене.

За подобряване на качеството на човешките ресурси в земеделието и горското стопанство е предвидена подкрепа за обученията, с цел осигуряване на адекватно равнище на техническите и икономическите знания и умения за управление, прилагане на нови технологии, качество и безопасност на продукцията и устойчиво управление на природните ресурси.

Като част от териториалното измерение, съгласно НКПР, и в допълнение към идентифицираните секторни нужди, **държавната и общинската образователна инфраструктура** допринася за намаляване на диспропорциите между районите по отношение на достъпа до социални услуги от високо ниво в сферата на висшето образование, средното образование с общообразователните, средишните и защитените училища, професионалните гимназии и училища, както и тези по изкуствата. В тази връзка е необходимо подкрепата да бъде съсредоточена върху общообразователни и научни центрове, които са с национално и регионално значение и собствеността им е държавна или общинска. Концепцията по ОПРР е да се финансират предварително идентифицирани и приоритизирани проекти на базата на разработена методология и спазване на принципа за балансирано регионално развитие.

Приоритет: Научни изследвания, иновации и инвестиции за интелигентен растеж

Помощта на ЕСИФ ще се концентрира върху адресиране на най-сериозните предизвикателства за постигането на интелигентния растеж на българската икономика, а именно: ниска конкурентоспособност и производителност на МСП в сектори с висока добавена стойност за икономиката и експортен потенциал, изоставащи научно-развойни и иновационни пазарно-ориентирани дейности, липса на ефективна образователна и научна среда и работещото ѝ взаимодействие с бизнеса, позволяваща провеждането на качествени научни изследвания и незадоволителен достъп до и използване на ИКТ.

С оглед анализа, поместен по-горе и изводите в стратегическите документи: Стратегия за интелигентна специализация и Национална стратегия за насърчаване на МСП 2014-2020, подкрепата за предприятията в България ще се фокусира в подобряване състоянието в четири насоки: предприемачество, иновации¹⁷², интернационализация и околна среда (енергийна и ресурсна ефективност и зелени технологии). Подкрепата към интернационализацията и околната среда ще бъде хоризонтална – технологично модернизиране и стимулиране на износа, докато стимулите за иновации и предприемачество ще бъдат секторно ориентирани – създаване на иновативни идеи и нови предприятия в приоритетните клъстери.

Ниската производителност и конкурентоспособност на националната икономика, особено на МСП, и възможността ѝ да генерира стабилен растеж и да създава нови работни места продължава да бъде основно предизвикателство за страната. В областта на научните дейности и иновациите в проекта на Стратегия за интелигентна специализация¹⁷³ се дефинират приоритети, които следва да получат финансиране с цел създаването и развиване на липсващите към момента абсолютни и сравнителни конкурентни предимства на българската икономика, необходими за дългосрочния икономически растеж и повишаване БВП на глава от населението. Помощта на ЕСИФ ще бъде насочена към технологичното развитие на предприятията и стимулиране на клъстерирането в групи сектори, в които страната има висок потенциал за растеж и експорт – на база естествено сформирани и сформиращи се клъстери, традиции, човешки капитал, добри позиции на международните пазари и висок потенциал за развитие и внедряване на иновации.

България се намира на етап от развитието си, когато все още има значителен потенциал и необходимост да повишава ефективността на предприятията чрез внедряване на технологични решения нови за страната и/или за индустрията и/или за предприятието. Намаляване на енергоемкостта и повишаване ефективността на използването на природните ресурси са сред основните фактори за подобряване на конкурентоспособността на българската икономика. Въвеждането на екоинновации, енергоефективни и екологосъобразни производствени технологии, въвеждането на производство от ВИ в предприятията представляват мощен инструмент за решаване на определени проблеми, откриването на нови пазарни възможности, създаването и развитието на конкурентни предимства от по-висок ранг, намаляване на суровините и енергийните разходи, намаляване на вредните емисии и т.н. Те притежават значителен потенциал за създаването на нови работни места, повишаване производителността на труда, доходите и стандарта на живот, т.е. водят до устойчивост.

¹⁷² Иновациите се разглеждат в отделен под-приоритет

¹⁷³ Проект на Доклад за Стратегията за интелигентна специализация, февруари 2013 г., Световна банка и работен вариант на Стратегията за интелигентна специализация, финализирането на която се координира от МИЕТ

Фокусът ще бъде върху регионални инициативи подкрепени чрез развитието на клъстери. Те се сформират на база естествена концентрация на предприятия, опериращи в свързани сектори, наличието на образователен капацитет и потенциала на клъстера за развитие на продукти или услуги с потенциал за иновации и износ, правещ ги конкурентоспособни на световния пазар.

Мерките ще целят да активират и подкрепят иновациите и предприемачеството чрез създаване на споделени ресурси и стимули за интернационализация, които да мобилизират по-голям частен ресурс и неговото мултиплициране в формираната благоприятна среда.

За насърчаването на иновациите в приоритетните клъстери е в процес идентифицирането на дълъг списък от потенциални мащабни проекти (сектори и локации), които да подготвят проекти за създаване на координационни центрове/иновационни паркове – вкл. сертифициращи лаборатории, споделени лаборатории за доказване на концепции, инкубатори и други специфични за сектора инвестиционни и „меки“ мерки – в сътрудничество между бизнес, висши и средни учебни заведения, местни власти и други партньори. (Пример за такъв проект е София Тех парк). Тези иновационни паркове, насочени към подкрепа внедряването на иновации в МСП (ОП Иновации и конкурентоспособност), ще се осъществяват в тясна координация и синергия с мерките за научно-изследователска инфраструктура, като напр. центрове за върхови постижения (ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“), както по отношение клъстерна насоченост и съответните научно-изследователски области, така и по отношение географско разположение.

Клъстерният подход предвижда всеки клъстер или група от клъстери да има Организация за координиране на клъстера, в която да влизат представители на сектора, на финансовите институции, на изпълнителната власт, местната власт и свързаните сектори. Този вид организации трябва да разработват инициативи за изграждане на сътрудничеството както между участниците в клъстера, така и с външни организации. Знаейки най-добре нуждите на участниците в клъстера, Организацията за координиране на клъстера ще могат да допринасят за разработването на подходящи мерки и да получават правото да станат орган за оценяване на бизнес логиката на проектите и насочването на средствата в рамките на съответния сектор.

С цел преодоляване на трудностите и проблемите, които среща страната ни в сферата на иновациите и ефективно посрещане на предизвикателствата, заложи в Стратегията Европа 2020 разработваният към момента проект на Стратегия за интелигентна специализация представя нов модел за разработване и управление на иновационната и научно-изследователска политика в България. Моделът съдържа няколко основни елемента, които са ключови за промяна на логика на разработване и изпълнение на политиката в тази сфера.

Предвижда се структуриране на специализиран, междуведомствен административен орган, отговорен за създаване и прилагане на единна държавна политика в областта на иновациите – Национален иновационен борд (НИБ). НИБ се съставя от министри и представители от сферата на бизнеса и науката. Ключова функция на борда е синхронизирането на дейността и стратегията на отделните министерства и други държавни органи в сферата на иновациите, както и прякото сътрудничество с бенефициентите на държавната политика от частния сектор. В неговата компетентност влизат от една страна разработването на стратегическа концепция за развитието на иновационна дейност в сферата на икономиката и науката и от друга страна приемането на конкретни решения, свързани с въвеждане на механизми, мерки и инструменти за прилагането на държавната политика в тази сфера.

Ролята и правомощията на НИБ ще бъдат установени в Закон за иновациите. Този закон има за цел да конституира създаването и развитието на единна държавна политика в областта на иновациите като приоритет на икономическото и научното развитие на страната в бъдещото ѝ развитие. Наред със структурата на формиране и управление на държавната политика в тази област, Законът за иновациите ще урежда механизмите, мерките и инструментите, с които ще бъдат подкрепяни потенциалните бенефициенти от научния и стопанския сектор, занимаващи се с иновационна дейност.

Достъпът до финансиране е от съществено значение за МСП и има пряко въздействие върху общата факторна производителност. Използването на финансови инструменти ще бъде насочено към улесняване достъпа на малкия и средния бизнес и иновативното предприемачество до подходящите форми на финансиране. Финансирането чрез дялово участие е насочено предимно към иновативните предприятия, за които нематериалната същност на технологичните иновации и несигурността по отношение на ефекта им създават трудности при осигуряване на финансиране.

Заемното финансиране, включително заеми, гаранции, микро-кредити, и др. ще бъдат в улеснение на малките и средни предприятия, които не разполагат с достатъчно финансови възможности за гаранции, за да участват сами в международни и по-големи национални поръчки и изпитват по-остри проблеми с бързата ликвидност на вземанията си, което ги поставя пред риск от фалит. Също така, обект на подкрепа с инструментите на финансовия инженеринг ще бъдат и МСП, които имат доказан потенциал за изплащане на вложените инвестиции, но се отличават с висок рисков фактор, и поради това имат ограничен достъп до финансиране. Ще се използват и възможностите за съчетаване на финансови инструменти и грантово финансиране, особено по отношение мерките, насочени към подобряване конкурентоспособността и намаляване ресурсоемкостта на предприятията.

При дефинирането на конкретните мерки за подпомагане на българските предприятия са взети предвид уроците от програмния период 2007-2013, като ще се търси: (1) максимално опростяване на мерките от гледна точка на административно бреме (фокус върху резултатността на проектите) и (2) максимално използване на експертизата на

пазара, особено при оценка на инвестиционния и/или иновационния потенциал на проектите. Партньорствата с бизнес асоциации и/или подизпълнители могат да бъдат много полезни в този смисъл. Ще се търси и пазарната експертиза в оценката на инвестиционния потенциал на проекти (напр. търговски банки).

Под-приоритет: Повишаване конкурентоспособността и ресурсната ефективност на МСП

Капацитетът на България да създава нови работни места, които да генерират и по-висока добавена стойност, особено в контекста на понасяне на тежките последици от глобалната икономическа криза и нуждата от подобряване на жизнения стандарт, зависи предимно от ефективното, устойчиво и конкурентоспособно развитие на МСП. Следователно финансовото подпомагане по ЕСИФ за увеличаване на конкурентоспособността на българските МСП, базирана на знанието, иновациите и оптимизацията на производствените вериги, е задължително, особено за тези, в ключовите сектори, занимаващи се с иновационни дейности¹⁷⁴ и секторите с висока добавена икономическа стойност и експортен потенциал. Финансирането следва да допринесе за развитие на благоприятна бизнес среда, която стимулира устойчив икономически растеж чрез мерки за: стимулиране на реализация на нови и с разгърнат потенциал пазари и интернационализация на малкия и среден бизнес и земеделски стопанства; финансиране на нови инструменти за насърчаване на икономика с по-висока добавена стойност и реализиран износ; подкрепа за оптимизация на производствените вериги и съкращаване на пътя до крайните клиенти (особено при земеделските стопани и хранително-вкусовата промишленост); предлагане на ефективни и алтернативни механизми за финансиране (чрез Оперативните програми на ЕС, чрез национални инструменти, рисков капитал); и технологична модернизация за повишаване на ресурсната ефективност и капацитета на предприятията.

Създаването на повече предприятия, стъпването на външни пазари и повишаването на ефективността изискват създаването на поредица от инструменти, които стимулират достъпа до финансиране, подобряване на инкубационната среда за бизнеса въвеждането на нови технологии и стандартизация.

По отношение на инвестициите в предприятия за намаляване на ресурс- и енергоемкостта в производствените процеси и дейността им като цяло, с приоритет ще бъде подпомагането на МСП за инвестиране в енергоефективни производствени технологии, технологична модернизация, въвеждането на възобновяеми енергийни източници и прилагането на технологии за производството на екологично чисти продукти, намаляващи негативното въздействие върху околната среда, ИКТ базирани приложения, подобряващи ефективността на управленските и производствени процеси с цел създаване на реални конкурентни предимства на местните и експортните пазари. Ще се търси типизирана процедура за финансиране на енергоефективни инвестиции на бизнеса, която да позволява ефективно и насочено към резултатност инвестиране на помощта по ЕСИФ.¹⁷⁵

Подкрепата следва да бъде насочена и към диверсифициране на икономическите дейности, продукти и услуги на фирмите и земеделските стопанства в отговор на променящите се потребности и пазарното търсене. Преструктурирането Преструктурирането в областта на земеделието следва да продължи като приоритетно помощта ще е насочена към развитие на малките стопанства, младите фермери и подсекторите „животновъдство“, „плодове и зеленчуци“, „биологично производство, етерично-маслени култури. Ще се засилят мерките за стопанствата за създаване на групи производители, както и за управлението на риска. Акцент в селскостопанското производство за повишаване конкурентоспособността на стопанствата е и подкрепата, насочена към инфраструктура за напояване.

В подкрепа на създаването на нови работни места и повишаване на конкурентоспособността на МСП на световните пазари, се планират конкретни мерки за технологична модернизация, подпомагане на интернационализацията им, в т.ч., ваучери за експортна сертификация, подпомагане при установяването на търговски контакти и т.н.

С оглед на необходимостта от повишаване на конкурентоспособността на рибарството и аквакултурата ще бъдат подкрепяни инвестиции за подобряване на икономическата дейност на риболовни кораби, които не водят до увеличаване на риболовния капацитет, разработването и внедряването на иновативни технологии за сектора, производствените инвестиции в устойчива аквакултура, както и инвестиции за подобряване на качеството на продуктите и организацията на пазара. Приоритетното подпомагане на устойчивата аквакултура ще допринесе и за постигане на целите на целите на стратегията на ЕС за „син растеж“. Инвестициите за модернизирани на сектора ще включват и подобряване на хигиената и условията на труд. Подкрепата за създаване и подобряване на инфраструктурата за нуждите на рибарството и аквакултурата също ще допринесе за повишаване на конкурентоспособността на тези производства.

Под-приоритет: НИРД и иновации

Научните изследвания, технологичното развитие и иновациите са основна база за интелигентен растеж и конкурентоспособност на икономиката в структурата на глобалната икономика. За ускоряването на растежа и подобряването на качеството на живот е необходимо концентрирано въздействие и реализиране на конкретни политики в областите, носители на иновационната дейност, които са ориентирани към технологично догонване, усвояване и разпространение на знания. Научните изследвания и иновациите и трансферът им към бизнеса, могат да помогнат

¹⁷⁴ Препоръка 4, Препоръки на Съвета относно Националната програма за реформи на РБ и становището на Съвета относно Конвергентната програма, 2012 г.

¹⁷⁵ Междудевомствена работна група изработва единен подход и структура за координация на програмите за енергийна ефективност и типизирани програми за основните сектори (индустрия, жилищни сгради, публични сгради, енергийна инфраструктура)

българската индустрия да се придвижи нагоре по веригата на стойността в индустриите на знанието, като по този начин се увеличи делът на високотехнологична добавена стойност в икономиката. Чрез ефективно и ефикасно прилагане на научни знания и резултати от НИРД ще се стимулира подобряването на качеството на живот, усъвършенстването на градската среда и нови решения.

Особен акцент помощта по ЕСИФ ще има върху създаване на условия за развитие и затвърждаване на връзките между научните изследвания и бизнеса - сформирането на клъстери, които да събират заедно бизнес организации от свързани и допълващи се сектори. Мерки за изграждането на- инфраструктура за бизнес зони, бизнес-инкубатори и други форми на научно-индустриална организация, ще дадат възможност те да се възползват от ползите от клъстерите: синергийни ефекти и икономии от мащаба. Организацията за координиране по приоритетни клъстери ще играят важна роля в опосредстването на това сътрудничество.

Важен елемент от процеса е фокусираност на инвестициите в сектори с потенциал за генериране на устойчив икономически растеж, базиран на иновации. Ясното приоритизиране на икономическите сфери (в клъстери) ще позволи постигането на значим ефект от инвестирането на средствата от ЕСИФ. Стратегията за интелигентна специализация, и Националната стратегия за насърчаване на МСП 2014-2020, идентифицират **следните сектори**: електроника и електротехника; ИКТ; творчески индустрии и НИРД; автомобилостроене и компоненти; текстил, облекло и дизайн; здравен туризъм и дългосрочни здравни грижи; земеделие и ХВП. Отчитайки динамиката на икономическото развитие на България, страната ще следи и за други сектори, **които отговарят на критериите** да: са експортно-ориентирани (без да се експлоатират базисни суровини, като дървен материал и др.); имат висока добавена стойност или потенциал за значителното ѝ увеличаване; имат потенциал за съживяване на регионалното и местно развитие в райони със забавен или отрицателен икономически ръст; са стартиращи и имат висока степен на иновативност и база за конкурентоспособност.

Сферите и интервенциите за целенасочено въздействие по линия на ЕСИФ, осигуряващи интелигентен и устойчив растеж, базиран на знания и условия за създаване на добавена икономическа стойност, обхващат: защитата на интелектуалната собственост и иновационните идеи; увеличаване на разходите за НИРД за постигане на по-висок брой съществени научни изследвания, повишаване нивото на научно-изследователските институции и модернизация на инфраструктурата и оборудването за извършване на НИРД (като ограничен брой институции бъдат избрани и подпомогнати като центрове за върхови постижения и центрове за компетентност); насърчаване на иновациите в сферата на енергийната ефективност и последващото им въвеждане в производството; осигуряване на стабилно финансово портфолио за подкрепа на НИРД, в т.ч. и въвеждане на алтернативни финансови източници и инструменти за подкрепа на НИРД и разработване на иновации; изграждане на иновационни мрежи, центрове за технологичен трансфер¹⁷⁶ и насърчаване сътрудничеството между образователните институции, научните центрове и бизнеса, стимулиране развитието на клъстери; трансфер на международно „ноу-хау“ и получаване на патенти на международно ниво; създаване на условия за публично-частни партньорства в областта на НИРД; ускоряване на процеса по пазарна реализация на иновациите, в т.ч. и на международните пазари.

Иновативното предприемачество изисква специализирани платформи и инструменти за правилно развитие, най-важните от които са съфинансиране, финансиране на ранен етап посредством фондове за начално финансиране, а на следващ етап – фондове за рисков капитал. Основен акцент ще бъде поставен върху подкрепата за предприемачи, стартиращи и вече регистрирани МСП¹⁷⁷, насочени към развитието, внедряването в производство и трайната пазарна реализация на иновации, и стимулиране на възможностите за включване в мрежи или клъстери от предприятия във веригата на добавената стойност, както и към „зрели“ предприятия с висок потенциал за растеж и/ли иновативен потенциал. Клъстерните иновационни паркове ще сътрудничат с фондове за начално финансиране (инкубатори/акселератори) за подпомагането на стартиращи компании в приоритетните сектори.

В областта на **партньорството за иновации**, финансирането от ЕСИФ ще бъде насочено към осигуряване на синергия с дейностите по Хоризонт 2020, общите програмни инициативи (Европейския институт за иновации и технологии; Европейските иновационни партньорства), както и ПЧП. От ключово значение е българското участие в НИРД по секторни пан-европейски инициативи, технологични платформи и програми в областта на НИРД. Подпомагането на иновативните МСП и стартиращи предприятия ще се осъществи чрез улесняване на достъпа им до финансиране и достъпа им до трансфер на модерни технологии и иновативни услуги, включително във връзка с патенти и лицензи, достъпа до електронни платформи и бази данни за научна информация. Ще се насърчават формите на сътрудничество между земеделските производители, научно-изследователски и консултантски организации, както и МСП в земеделския сектор в рамките на Европейското партньорство за иновации за селскостопанска производителност и устойчивост с цел по-бързото довеждане на иновационните и изследователски резултати до практиката. При модернизацията на стопанствата приоритет ще се дава на инвестициите във физически активи, които са носители на иновативните технологии и подходи.

Важен акцент на интервенциите, финансирани от ЕСИФ ще бъде направен върху развитието и повишаването на ефективността на **научните изследвания и иновациите**, създаването на достатъчно стимули за консолидиране на

¹⁷⁶ Ако центровете за технологичен трансфер докажат, че могат да са успешни за повишаване на ефективността на дейностите за комерсиализация на технологиите в България, ще продължат да бъдат подпомагани.

¹⁷⁷ Включително в селските райони

научноизследователските структури и на научния потенциал. Целта е чрез обединяване на финансови ресурси, инфраструктура и изследователски състав да се изградят и утвърдят силни научноизследователски звена, които извършват качествени научни изследвания и са конкурентоспособни на европейско и световно ниво. Ще се търсят ефективни платформи за сътрудничество между тези звена и приоритетните сектори, изброени по-горе, вкл. коопериране в рамките на иновационни паркове, механизми за съвместни проекти, използване на научните достижения и внедряването им в практиката от български МСП, технологичен трансфер и т.н.

В областта на изграждането на капацитет и развитие на **човешките ресурси**, интервенциите по ЕСИФ ще се фокусират върху привличането, усъвършенстването и стимулирането на човешките ресурси в областите на създаването и управлението на НИРД и иновациите; насърчаването на привлекателността на научната кариера чрез финансиращи програми за задържане и привличане на високо ниво учени и млади изследователи, създаване на условия за усвояване на съвременни знания от младото поколение и подготовка на нова генерация учени, ограничаване в максимална степен на „изтичането на мозъци“; стимулиране на научната продуктивност и развитие на академична кариера. Тези дейности ще постигнат по-значими синергични ефекти при планирането им в унисон с развитието на клъстерите и приоритетните бизнес сектори.

Под-приоритет: Достъп до и използване на ИКТ

Растежът на икономиката на знанието зависи от достъпа до, търсенето и разпространението на информация, реализирани чрез развитието и ползването на информационни и комуникационни технологии (ИКТ). ИКТ секторът подпомага развитието на информационното общество (information society), което е движещата сила за интелигентен растеж, но и предпоставка за преодоляване на различията в обществото (т.е. компонент на приобщаващия растеж).

Следователно, инвестициите в подкрепа на създаването, достъпа до, и ползването на услуги, основани на ИКТ, са от решаващо значение за всички сектори и райони на България, и специално за селските, по-слабо развитите и по-рядко населените райони, и насочени към по-бедните социални групи и хората със специални нужди. Основните планирани области на интервенция на ЕСИФ за България ще бъдат цифровата (електронна) достъпност и насърчаване на развитието и широкото внедряване на ИКТ продукти и услуги, включително интернет-базирани.

Въвеждането на свръх високоскоростни отворени и конкурентни мрежи ще стимулира благоприятен цикъл на развитие на цифровата икономика, който ще даде възможност на нови, изискващи ширококолов достъп услуги, да се развият и да посрещнат нуждите на ускореното развитие на селските райони. За да бъдат адресирани предизвикателствата, описани в анализа на СП, е необходимо инвестициите за ИКТ да бъдат насочени в следните области: решаване на проблема с изграждане на ширококолов достъп в отдалечените, слабо населени и селски райони; интеграция на държавните електронни съобщителни мрежи и осигуряване на добре разгърната ширококолов инфраструктура с цел технологичното обезпечаване на успешното функциониране на електронното правителство в България; надграждане и усъвършенстване на съществуващите ширококолони инфраструктури с цел подсигуриране на поэтапното преминаване към мрежи за ширококолов достъп от следващо поколение (NGA).

Паралелно с това е необходимо да се проведат съпътстващите дейности, свързани с усъвършенстване на регулаторната и нормативната база, регламентираща процеса, дейности по координация усилията на ангажираните институции и регионалните и местните власти, както и такива за популяризиране предимствата на ИТ и Интернет и повишаване на уменията за тяхното използване.

Така се очертава още една област на подкрепа за развитието и широкото ползване на ИКТ-базирани продукти и услуги, включително през интернет, чрез развитието и въвеждането на нови методи за производство и пласмент, базирани на внедряването на ИКТ – напр. приложения за е-търговия. Ключова област за подкрепа се явява и въвеждането и ползването на модерни ИКТ-решения в областта на приложните изследвания, развитието и иновативните дейности на МСП. Инвестиции са необходими и за подсигуриране на адекватно обучение на потребителите на ИКТ услуги, включително за уязвимите групи, както и за придобиване на различни нива на цифрова компетентност в областта на ИКТ.

Инвестициите в електронното управление, като част от хоризонталния стратегически приоритет за постигане на добро управление, също реално ще допринесат за по-нататъшното развитие на електронното правителство в България, по-специално разработването на интегрирани електронни административни услуги за гражданите и бизнеса, както и мерки, гарантиращи оперативна съвместимост, както и услугите на електронното управление, включително електронно здравеопазване, електронно образование, електронни обществени поръчки и електронно правосъдие, информационни центрове за гражданите и бизнеса.

По отношение на приоритета „Научни изследвания, иновации и инвестиции за интелигентен растеж“, внедряването на съвременни ИКТ-приложения и развитието на конкурентни и продуктивни МСП създава потенциални синергии между съответните области на интервенция (създаването на пазарно-ориентирани иновации и тяхната реализация на националния и международни пазари). Този подход може да се приложи и спрямо други интервенции, като повишаване качеството на образованието, местната ИКТ инфраструктура, електронни услуги за бизнеса. Следва да се отбележи, че продуктивното взаимодействие между различните участници в „триъгълника на знанието“ (образование – наука – иновации), се откроява

като основна предпоставка за постигането на набелязаните национални цели свързани с интелигентния растеж¹⁷⁸ и модерна икономика базирана на знанието.

Приоритет: Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж

Този приоритет адресира предизвикателствата по отношение на свързаността и достъпността (на страната и регионите) и свързаната с тях базова инфраструктура, както и поетите от страната национални ангажименти към ЕС в секторите води и отпадъци, които са капиталово интензивни и чието изпълнение е невъзможно без значителната подкрепа от страна на ЕСИФ. Анализът на потребностите за развитие идентифицира като ключов и проблемът с високата енергоемкост и ресурсоемкост на икономиката, както и нивата на риск и чувствителност към климатични промени, особено в селските райони и специфичните територии.

Под-приоритет: Свързаност (външна и вътрешна)

Посредством модернизацията и изграждането на липсващи пътни и железопътни отсечки по направленията на TEN-T мрежа ще бъдат отстранени т. нар. „тесни места“ за осигуряването на свързаност между регионите, както и със съседните страни. С оглед постигането на ефективност в ж.п. сектора и по отношение на състоянието на ж.п. инфраструктура приоритетни за финансиране и изпълнение през новия програмен период са привеждането на параметрите на ж.п. инфраструктура в съответствие с изискванията на ЕС, въвеждането на Техническите спецификации за оперативна съвместимост (TCOC) и повишаване на транспортния капацитет на ж.п. мрежата като цяло. В изпълнение на европейските изисквания за оперативна съвместимост и безопасност на превозите, средствата от ЕСИФ ще бъдат насочени за модернизация и повишаване скоростите на движение по ж.п. мрежата, изграждане и развитие на оптична мрежа на съществуващите и новоизграждащи се ж.п. линии, електрификация, автоматизация и механизация на ж.п. съоръженията, подмяна и модернизация на осигурителната техника, телекомуникации и електрозахранване, въвеждане на мерки и технологии за гарантиране безопасността на движение и сигурността на превозите, като и общо повишаване на качеството на ж.п. инфраструктура и услуги.

Финансирането от ЕСИФ ще бъде приоритетно за осигуряване на интермодалността и развитието на комбинирани превози (връзки на морски и вътрешно-водни пристанища и летища с националната ж.п. мрежа), което е предпоставка за развитието на ефективен и екологосъобразен транспорт. Приоритетно внимание ще се отдели на оперативната съвместимост, интелигентните транспортни системи (например Европейската система за управление на ж.п. трафика; автоматични устройства за контрол на режима на наблюдение на скоростта; модернизация на информационните системи, гарантиращи сигурност и безопасност и подобряване на организацията на движението в населени места), трансграничните връзки и др. По направленията, които не могат да бъдат напълно завършени до края на 2020 г., с предимство ще се изграждат тези отсечки, които свързват съществуващата инфраструктура с по-големите градски центрове. Ползите от тези интервенции ще имат ефект върху приобщаващия растеж, посредством подобряване на свързаността на регионите и откриването на нови работни места, особено в по-изоставащите региони на страната.

Усъвършенстването на техническите параметри на корабоплавателния път по р. Дунав (отстраняване на критичните участъци по плавателния път¹⁷⁹), повишаването на безопасността на морските и вътрешните водни пътища, както и изграждането на ИМТ в Русе са приоритетни за страната, съвместно с подобряването на връзките между регионалните пристанища. Това ще създаде условия за оптимално съчетаване и интегриране на различни видове транспорт (вътрешно-воден, железопътен и автомобилен) и ще подпомогне развитието на международната търговия. Важни за страната са и мерките, свързани с подпомагане на морската свързаност и морската и крайбрежна икономика, инвестициите в инфраструктура за акостиране на съдове, пристанищните съоръжения, транспортните връзки с по-изолираните райони и инвестициите, свързани с политиката за модернизиране на рибарските пристанища.

Изграждането, рехабилитацията и реконструкцията на републиканска пътна инфраструктура с регионално значение независимо от класа на пътя с цел подобряване на свързаността и достъпността на мрежата от градове и обектите на културното и природно наследство с TEN-T мрежата е изключително важно и с цел интегрирането на територията на страната чрез по-добра достъпност и мобилност - фактор от решаващо значение за повишаване на регионалната конкурентоспособност, растежа и създаването на работни места¹⁸⁰.

Развитието на екологосъобразни транспортни системи за насърчаване на устойчива градска мобилност е друга област, в която ще продължат да бъдат инвестирани приоритетно средства от ЕСИФ. Интервенциите ще бъдат насочени към развитието на ефикасни системи за градски транспорт особено в по-големите градски агломерации, включително и оптимизация на инфраструктура и връзки с другите видове транспорт. Финансиране ще се ползва и за изпълнение на мерки

¹⁷⁸ Национална цел 2 „Инвестиции в НИРД в размер на 1.5% от БВП“, Национална цел 1 „Достигане на 76% заетост сред населението на възраст 20-64 г. до 2020 г.“ и Национална цел 4 „Дял на преждевременно напусналите образователната система от 11% до 2020 г. и дял на 30-34 годишните със завършено висше образование - 36% до 2020 г.“

¹⁷⁹ с възможно финансиране чрез механизма за „Свързване на Европа“

¹⁸⁰ предварително определени на базата на разработена Национална пътна стратегия за периода 2014-2020 г. и методология за приоритизирането им от Агенция „Пътна инфраструктура“

в рамките на интегрирани планове за градския транспорт и повишена градска мобилност, особено във връзка с осигуряване на достъпа на хора със специални нужди.

Под-приоритет: Преминаване към ниско-въглеродна икономика, енергийна и ресурсна ефективност

Този под-приоритет адресира основните идентифицирани нужди за развитие на „зелена“ икономика, като ще допринесе и за подобряване на околната среда и достъпа до финансиране за иновативните МСП, особено за тези, развиващи икономически дейности в областта на нисковъглеродната икономика¹⁸¹. Основните области за интервенция ще са насърчаване на енергийната и ресурсна ефективност¹⁸² и увеличаване в ползването на ВЕИ за собствено потребление. В допълнение към мерките за устойчив градски транспорт по под-приоритета за свързаност, ще се инвестира и в подобряване на околната среда в градовете, в частност екологосъобразен подвижен състав. Допълнителни мерки, базирани на интелигентни технологии, ще се прилагат за насърчаване на по-ниска консумация на вода в обществени и частни сгради, в предприятия и в селското стопанство, въвеждане на нови модели и съоръжения за спестяване на вода (включително успоредно с мерки за енергийна ефективност и използване на финансови инструменти), разработването и прилагането на стандартите за използване на водите в различни сектори, а „културата за пестене на вода“ ще се развива за постигането на целите за устойчив растеж. Също така интервенции се предвиждат за внедряване на еко-иновации, намаляващи влиянието на селското стопанство и рибния сектор върху качеството на околната среда, както и за разработването на решения и технологии за рециклиране и намаляване количествата на отпадъците.

От друга страна, е необходимо интегрирането на интервенциите, фокусирани върху конкурентоспособността на стопанствата, с предоставяне на допълнителни стимули за дейности за възстановяване, опазване и укрепване на екосистемите, както и за ефективно използване на ресурсите и подпомагане на прехода към нисковъглеродна и устойчива от гледна точка на изменението на климата икономика в селското и рибното стопанство и сектора на храните.

Основен приоритет за финансиране в селското стопанство ще бъдат инвестициите в инфраструктура за напояване, които целят да предотвратят прекомерните загуби на поливна вода. Ще се насърчава изграждането и придобиването на енергийно-ефективни сгради и оборудване в селското стопанство и преработвателната промишленост, както и производството на енергия от ВЕИ за собствена употреба. Помощта ще обхване и използването на остатъчни продукти от обработката на дървесина за енергийни цели. Предвиденото подпомагане за залесяване и съхранение на горския фонд ще допринесе за намаляване на вредните емисии от въглерод.

С оглед на необходимостта от намаляване на въздействието на риболова върху морската среда и постигане на максимален устойчив улов, ще се предвидят интервенции за подобряване на селективността на риболовните уреди, стимулиране на инвестиции на борда на риболовните кораби за енергийна ефективност и реструктуриране на риболовния флот чрез прекратяване на риболовни дейности. Ще се предприемат дейности за рехабилитация и реконструкция на съществуващи рибарски пристанища, насочени към подобряване на енергийната им ефективност.

Насърчаването на енергийната и ресурсна ефективност е задължително за увеличаване на конкурентоспособността на българската икономика. В тази връзка и с оглед постигането на целите на Европа 2020 е необходимо да се популяризират значението и ползите от енергийната и ресурсната ефективност и да се инвестира в намаляване на енергийната неефективност, енергоемкостта и енергозависимостта, увеличаването на дела на енергията от възобновяеми източници и изграждане на т.нар. „умни“ енергийни мрежи (Smart Grid).

От друга страна, средствата по ЕСИФ, ползвани за финансиране на проекти за енергийна ефективност в земеделските стопанства, в частни и обществени сгради, включително за тяхното отопление и охлаждане, ще подпомогнат страната в процеса на постигането и адаптирането към международните стандарти за качество на околната среда. Смяната на горивната база в публични и жилищни сгради и в търговски дружества ще доведе и до подобряване на качеството на въздуха в градовете, т.к. ще се намалят изхвърляните в атмосферата газове от отоплението с твърди горива.

Ползите от интервенциите в енергийна ефективност ще бъдат засилени чрез подкрепа за създаване на подходяща среда за увеличаване дела на директно ползваните ВЕИ в крайното енергийно потребление с фокус върху разработване, внедряване и трансфер на иновационни технологии за генериране, потребление и разнообразяване на енергията от ВЕИ. Ще се насърчава и използване на „добри“ практики в областта на оползотворяването и преноса на енергия от ВЕИ чрез подходящи схеми за подпомагане на МСП.

С оглед мултиплициране на ефектите от енергийната ефективност и ползването на ВЕИ, инвестиции, ще бъдат насочени към намаляване на емисиите от парникови газове, особено генерираните в земеделието и рибарството. Ще се насърчават еко-иновативни индустрии, технологии, услуги и продукти чрез стимулиране на икономически жизнеспособни подходи за рециклиране на отпадъците. Ще се подкрепя и изграждането на инсталации за оползотворяване на отделения биогаз от

¹⁸¹Ще бъдат финансирани определен брой пътни отсечки от национално и регионално значение осъществяващи достъп и връзка с TEN-T мрежата, обекти от природното и културното наследство

¹⁸² Междуведомствена работна група изработва единен подход и структура за координация на програмите за енергийна ефективност и типизирани програми за основните сектори (индустрия, жилищни сгради, публични сгради, енергийна инфраструктура)

депа за неопасни отпадъци. Предмет на интервенция ще бъде и изграждането на инсталации/съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ с оглед оползотворяване на метана от утайки на вече изградени ПСОВ.

Под-приоритет: Климат и климатични промени

Управлението на рисковете от климатичните промени и развитието на публични политики, стратегии и планове за действие за адресиране на природните заплахи и за предотвратяване на вредите от природните бедствия е приоритет, на страната¹⁸³. В тази връзка със средства по ЕСИФ ще се финансират мерки, насочени към:

- превенция/защита от наводнения чрез изпълнение на инвестиционните мерки от ПУРН на басейнов принцип (напр. зелена инфраструктура, отводнителни системи, защитни съоръжения по реките, корекции на реки); планиране, проектиране и изграждане на системи за ранно предупреждение, както и на информационни системи, вкл. за подобряване прогнозирането на риска от наводнения;
- адаптиране на селското стопанство към измененията на климата чрез проектиране и изграждане на резервоари за съхранение на дъждовна вода; недопускане замърсяване на водите с нитрати, фосфати и пестициди; създаване и въвеждане на по-добри технологии/ практики за обработване на почвите; създаване и поддържане на буферни зони¹⁸⁴; изграждане на дренажни системи, целящи трансфер (и използване) на вода от райони с излишна вода към райони с траен недостиг на вода;
- мерки за подобряване качеството на атмосферния въздух чрез системи за мониторинг на въздуха, системи за инвентаризация на емисии на парникови газове, в т. ч. проучвания за установяване на специфични за страната емисионни фактори и показатели, изграждане на съоръжения за оползотворяване на отделения биогаз.

Ще бъдат реализирани и проекти, допринасящи за управление на рисковете от свлачищни, ерозионни и абразионни процеси. Специално внимание ще се обърне на проекти в изпълнение на План за управление на басейна на река Дунав. Не на последно място, ще се адресират и проблемите, свързани с навлизането на инвазивни видове, които са особена заплаха за здравето и за ХВП. Ще бъдат адресирани и рисковете, свързани с пожарите и градушките, които могат да имат негативен ефект върху земеделието.

Под-приоритет: Околна среда и опазване на природното богатство

България изпитва остра необходимост от инвестиции за по-добро управление на водите с цел постигане на по-добър екологичен статус, по-висока ефективност на водния ресурс и справяне с последствията върху водите от изменението на климата, както и с оглед постигане на съответствие с нормативната база на ЕС. Детайлното описание на комплексния подход за периода 2014-2020 г. е представено в Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата за периода 2014-2020 г.¹⁸⁵

Фокусът във водния сектор ще бъде насочен към инвестициите за изграждане на ВиК инфраструктура, в съответствие с Пътната карта за ресурсна ефективност и Плана за опазване на водните ресурси на Европа (Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources) – пречистване на отпадъчни води, пречистване на питейни води, ВиК мрежа, довеждащи водопроводи, помпени станции в агломерации с над 2,000 е.ж., както и изграждане на ВиК инфраструктура – водоснабдителна мрежа, довеждащи водопроводи, помпени станции, пречистване на питейни води и пречистване на отпадъчни води, където е изградена канализация, в агломерации с под 2,000 е.ж. Ще се подкрепят и мерки за намаляване на загубите на вода; по-ефективно използване на водите, вкл. екоинициации; нови технологии в областта на водите и методи в областта на оценките на състоянието, мониторинга и управлението и пречистването на водите; изграждане/рехабилитация/реконструкция на съоръжения за третиране на утайки от ПСОВ и доставка на необходимото оборудване; интервенции, свързани с управлението на качеството на речните и морски¹⁸⁶ води, както и въвеждане на информационни системи за управление на водите като цяло. Също така ще се насърчават проекти за възстановяване и поддържане на качеството на водите на р. Дунав, което да позволи възстановяване на екосистемите на Черно море, както и интегрираното управление на речните басейни, включително в контекста на Дунавската стратегия.

Съществен ресурс от средствата по ЕСИФ ще бъде насочен към интервенции за по-добро управлението на отпадъците, съобразно йерархията за управлението им и с оглед постигане на по-висока ефективност на този ресурс. Инвестициите ще бъдат насочени към дейности по разширяване/подновяване на системите за събиране на битови отпадъци, като приоритет са общинските системи за разделно събиране на биоразградими отпадъци. Ще се инвестира и в изграждането на центрове за подготовка за повторна употреба на битови отпадъци, изграждане на инсталации за предварително третиране на битови

¹⁸³ За прилагането на мулти-секторен подход към ползването на средства по ЕСИФ в областта на околната среда и климатичните промени, са разработени „Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за КП, ОСП и ОПР за периода 2014-2020 г.“

¹⁸⁴ в съответствие с Рамковата директива за водите и Директива 91/676/ЕИО за опазване на водите от замърсяване с нитрати от селскостопански източници (нитратна директива)

¹⁸⁵ Вж. Приложение № 3

¹⁸⁶ Национална морска стратегия, Програма за мониторинг на състоянието на морската околна среда и Програма от мерки за постигане на добро състояние на морската околна среда

и опасни отпадъци, изграждане на анаеробни и/или компостиращи инсталации за биоразградими отпадъци и на анаеробни и/или компостиращи инсталации за зелени отпадъци. Със средства от ЕСИФ ще се финансира и изграждането на инсталации за оползотворяване на биогаза в регионални депа за битови отпадъци и в стари общински депа за неопасни отпадъци чрез производство на електрическа енергия или чрез улавяне и изгаряне; в поетапно закриване и рекултивация на общински депа за неопасни отпадъци, които не отговарят на нормативните изисквания. както и общи мерки, насочени към предотвратяване и намаляване образуването на отпадъците.

Друга област на подкрепа ще бъде опазването и възстановяването на биологичното разнообразие, включително мрежата НАТУРА 2000. Ще продължат дейностите по проучване и картиране на разпространението и състоянието видове и местообитания в защитени зони от НАТУРА 2000 в акваторията на Черно море, както и тяхното опазване. Предвидени са за внедряване системи за мониторинг на биоразнообразието, вкл. инвестиции в оборудване. Ще се финансира и изпълнението на мерки от Националната приоритетна рамка за действие по Натура 2000 (PAF), Национална комуникационна стратегия за НАТУРА 2000, от Националната стратегия за инвазивните чужди видове, вкл. за мониторинг¹⁸⁷, оценка и осъвременяването им; разработване/ актуализация на ПУЗТ и изпълнение на мерки, заложили в тях; изграждане на информационна система за генетичните ресурси и традиционни знания за тях.

В рамките на устойчивите риболовни дейности ще се предвидят инвестиции за опазване и възстановяване на морското биологично разнообразие и екосистеми. По отношение на аквакултурата ще се инвестира в биологичното производство и в аквакултурата, осигуряваща услуги за околната среда. Подобряването на финансовата обезпеченост на дейностите по събирането на данни за управлението на рибарството и контрола на рибарството, какво и повишаването на административния капацитет в тази насока, също ще допринесат за възстановяването на морската среда. Във връзка с изпълнението на интегрираната морска политика ще бъдат осъществявани интервенции, насочени към усъвършенстване на знанията за морската среда и нейната защита.

В рамките на агро-екологичните цели основен приоритет ще бъдат мерките за предотвратяване на ерозионните процеси в почвата и опазване на почвеното плодородие. Земеделските производители ще бъдат насърчавани за поддържане на ландшафта и извършване на земеделска дейност в необлагодетелствани райони. Помощта ще бъде насочена и към опазване на земите с висока природна стойност, изграждане на съоръжения за съхранение на оборска тор, както и към опазване на биоразнообразието чрез компенсиране на земеделските производители, спазващи ограниченията за извършване на земеделска дейност в зоните по НАТУРА 2000. Ще се подпомага залесяването и устойчивото управление на горските ресурси с акцент върху превенцията на горите от пожари, както и опазването на биоразнообразието при спазване на изискванията на НАТУРА 2000 за гори. Приоритет ще бъде и оползотворяването на потенциала на страната за биологично земеделие. За да се подсилят усвояването на агро-екологичните мерки ще се наблегне на подобряване на информираността, обучението и консултациите на земеделските производители по отношение на изискванията за устойчиво управление на природните ресурси.

Ще се финансират мерки, свързани с опазване, популяризиране и развитие на културното и природно наследство, както и мерки за стратегическо и инвестиционно планиране.

Приоритет: Добро управление и достъп до качествени обществени услуги

Посоката на развитие и постигането на социално-икономически напредък зависи от способността на институциите да разработват, подобряват, координират и изпълняват политиките за развитие и за повишаване качеството на живот. В този смисъл доброто управление представлява ключова предпоставка за създаването на благоприятна бизнес и социална среда за по-висока конкурентоспособност и икономически растеж.

В рамките на този приоритет инвестициите по линия на ЕСИФ ще бъдат използвани изцяло за развитието и прилагането на концепцията за „добро управление“ в страната, като фактор за постигането на устойчив и интегриран растеж. Приоритетът е насочен към постигане на оптимална институционална среда и предоставяне на качествени публични услуги и услуги, предоставяни от съдебната система. Като водещи фактори за конкурентоспособност и растеж, върху които са фокусирани политиките, са изведени институционалният капацитет; ефективността и ефикасността на публичната администрация и съдебната система; електронното управление, вкл. е-здравеопазване, е-правосъдие, е-образование, електронни услуги за бизнеса и гражданите; прозрачността в управлението, капацитетът за разработване, развитие, координация и изпълнение на политиките, както и професионализма и мотивацията на човешките ресурси в администрация и съдебна система.

Под-приоритет: Инвестиции в изграждане на институционален капацитет за добро управление, качествена и независима съдебна система

Административната реформа през периода 2014-2020 г. ще допълни предприеманите действия по отношение на оптимизиране на структурите и избягването на дублиращи се функции с нови мерки за подобряване на вътрешната организация и управленските практики, за засилване процеса по разработване и провеждане на политики, както и за тяхното изпълнение, мониторинг, контрол и оценка.

¹⁸⁷ Съгласно Директива 92/43/ЕИО за местообитанията

Структурата на централните, областните и общински администрации ще бъде оптимизирана, за да се избегне дублирането на функции, да се намали административната тежест и да се повиши тяхната ефективност. В тази връзка от ЕСИФ ще се финансират мерки, насочени към оптимизиране на взаимодействието и координацията между структурите, въвеждането на практики и стандарти за управление на качеството и развитието на резултатно-ориентирана администрация.

България ще подкрепи **консолидирането на административните структури** на централно и териториално ниво като една от най-важните стъпки в процеса на оптимизиране на административните дейности, спестяване на бюджетни разходи и по-добро прилагане на публичните политики. С интеграцията на структурите на териториално ниво ще се подобрят условията за поетапна децентрализация на държавното управление. В тази област ще бъдат подкрепени инициативи за извършване на генерални прегледи на публичните политики, с които ще се подобри и структурата на държавната администрация по тяхното прилагане. В централната власт ще се извърши концентрация на функциите, типични за общата администрация, с което ще се спести значителен ресурс на държавата и ще се повиши ефективността. В дейността на общинската администрация ще се подкрепи въвеждане на принципи, чрез които да се повиши унифицирането на структурата и работните процеси. Ще се ускори процесът на изграждане на капацитет на местно ниво за управление на децентрализирани функции в областта на образователните, здравните и социалните услуги.

Основно предизвикателство в България е по-доброто обвързване на процесите на **стратегическо планиране и програмното бюджетиране**. С подкрепата на фондовете на ЕС се предвижда поетапно въвеждане на системи за управление на изпълнението в държавните институции, които да са основани на ясни индикатори за постигане на всички нива – ключови индикатори на ниво организация, индикатори на ниво дирекция и индикатори на ниво служители. Администрацията в Република България ще вложи инвестиции за въвеждането на резултатно ориентиран държавен бюджет. В тази връзка се планира провеждането на редовни прегледи на ефективността и ефикасността на програмите. В администрацията последователно ще се въведат практики и стандарти за управление на качеството. За да се подобри вътрешната ефективност ще се насърчи въвеждането на модели за самооценка и оценка на структурите в администрацията. Предвижда се институциите да бъдат подкрепени за последователно въвеждане на инструменти и процедури за мониторинг и оценка на публичните политики.

Ще се насърчава засилване на участието на социално-икономическите партньори и гражданското общество в управлението чрез финансиране на интегрирани проекти за партньорство при разработването, прилагането, мониторинга и оценката на политиките и за подобряване на процеса на провеждане на обществени консултации. С подкрепата на фондовете на ЕС ще се ускори отварянето на информационните източници и ще се предоставя достъп до информация, за събирането и генерирането на която са използвани средства от държавния бюджет или европейски средства (open data). Повишената прозрачност ще съдейства за увеличаване на възможностите за ефективен граждански контрол върху дейността на администрацията, което е ключово за въвеждането на принципите на добро управление в България.

Важен елемент на доброто управление е прилагането на механизми за намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса. В тази връзка подкрепата на фондовете на ЕС е от съществено значение и ще бъде насочена към **въвеждането на интелигентното регулиране и подобряване на бизнес средата**. Административната тежест ще се сведе до минимум, включително чрез ограничаване на прекомерното регулиране (gold plating) при транспонирането на законодателството на ЕС. Ще се предприемат мерки за намаляване на бюрокрацията чрез създаване и използване на общи информационни системи и въвеждане на практики за обмен на информация и данни между администрациите. Най-често предоставяните услуги на бизнеса на общинско ниво ще бъдат стандартизирани, с което допълнително ще се намали административната тежест и ще се подобри бизнес средата. За да се намали административната тежест за бизнеса ще се насърчи създаването на устойчиви практики за извършване на съвместни проверки от контролни и инспекционни органи.

Успоредно с извършването на прегледи за намаляване на административната тежест, България ще вложи усилия за въвеждане на работещ механизъм за недопускане на ново нарастване на регулаторната и административната тежест. Ще се окаже активна подкрепа за въвеждане на оценката на въздействието като ключов инструмент за измерване на ефекта от въвеждане на нови регулации и осъществяване на политики. С подкрепата на фондовете на ЕС ще бъдат идентифицирани дейности за аутсорсинг, които да доведат до намаляване на средствата за тяхното осъществяване и повишаване на качеството им. Ще бъде направена детайлна оценка на възможното прехвърляне на публични функции на правни субекти, извън администрацията.

От друга страна, особен акцент ще бъде поставен върху продължаване на реформата на съдебната система и повишаване на нейната ефективност и ефикасност. Това ще бъде постигнато чрез интервенции за:

- изграждане на достоверна и унифицирана съдебна статистика;
- подобряване на изследователския капацитет на съдебната система;
- изграждане на необходимия капацитет за стратегическо планиране, както и управление на съдебната система, системи за управление на човешките ресурси и натовареността;
- подобряване на координацията между органите на съдебната власт, правораздавателните и правоприлагащите органи;
- подобряване на взаимодействието с гражданското общество, което да доведе до по активното му включване в разработването на политики, засягащи съдебната система;
- изграждането на капацитет за управление на проекти, финансирани със средства от ЕС.

Финансиране от ЕСИФ ще се използва също така за подобряване на управлението на човешките ресурси в администрацията и съдебната система, включително и на база опита на други държави-членки на ЕС. Ще се подкрепи по-доброто планиране на нуждите от служители в администрацията, въвеждането на по-бързи и ефективни методи за подбор. Ще бъдат направени инвестиции в обучения, обменни програми и стажове, които да допринесат за подобряване на експертния капацитет на служителите и за тяхното кариерно развитие. Ще се вложат усилия за въвеждане на система за приемственост в държавната администрация, разширяване на мобилността, развитие на менторските, наставническите и коучинг програми. На институциите ще се окаже подкрепа за реализация на иновативни практики за подобряване на работната среда, както и за привличане, мотивиране и задържане на квалифицираните служители в администрацията.

Интервенциите ще бъдат насочени към насърчаване на развитието на административния капацитет, включително в областта на управлението, координацията, мониторинга, контрола и одита на средствата от ЕС; координацията за изпълнение на ангажиментите на страната, произтичащи от европейското законодателство и засиленото участие на България в процеса по вземане на решения в ЕС. Водещите публични институции за обучение на администрацията и на служители и магистрати в съдебната система – ИПА и НИП ще бъдат реформирани като се укрепи техният капацитет за изследователска дейност и се усъвършенстват програмите и методите на обучение. Ще се насърчат инициативи за въвеждане на „зелена“ администрация.

Под-приоритет: Достъп до качествени обществени услуги и ефективно прилагане на електронното управление

Осигуряването на ефективност, прозрачност и качество на административните услуги е свързано с необходимостта от създаване на условия за електронен документооборот с гражданите и бизнеса в рамките на администрацията и съдебната система, адаптиран към потребностите на потребителите и осигуряването на достъп до регистри, бази данни и информация. Приоритетни за България ще бъдат пълната електронизация и осигуряването на по-лесен достъп до услуги за гражданите и бизнеса, в т.ч. административни услуги чрез създаване на интегрирани центрове за административно обслужване на ниво общини и области.

Администрацията ще се насочи към опростяване и рационализиране на административните процедури, осигуряване на оперативна съвместимост между съществуващите системи, служебен обмен на информация и документация и въвеждане на интегрирани административни услуги. Интегрираното административно обслужване ще се извърши след цялостна оптимизация и реинженеринг на работните процеси при предоставяне на административни услуги. Ще се насърчи въвеждането на услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“. Предвижда се реализацията на няколко последователни инициативи за подобряване на процесите по обслужване на граждани и юридически лица.

Предвижда се осигуряване на лесен и удобен достъп до администрацията за хора с увреждания като освен физическия достъп до звената за услуги ще се реализират инициативи за създаване на мобилни групи от служители, които да извършват посещения на място с оглед предоставяне на услуги. В тази област ще се насърчат иновативни и съвместни проекти между няколко администрации. Фокусът на интервенциите за доизграждането и развитието на електронното управление ще бъде поставен върху реалните нужди на потребителите чрез определяне на предпочитаните услуги, начина на тяхното предоставяне и осигуряване на възможност за обратна връзка и въздействие. Приоритет ще бъде въвеждането на централните информационни системи на електронното управление, както и на ключови системи в отделни сектори (например е-здравеопазване, е-правосъдие, е-снабдяване, е-образование, е-полиция, е-инфраструктура, е-общини, е-демократия и е-идентификация). По този начин ще се премахне дублирането на функции и значително ще се намалят разходите за администрацията и съдебната система, ще се гарантира прозрачност и проследяемост на процесите, ще се подобри качеството и достъпността на услугите за гражданите и бизнеса в съответните сектори, ще се създадат реални условия за намаляване на корупцията, включително и чрез използването на съвременните форми и добрите практики на държавите-членки на ЕС.

Ключов елемент на антикорупционните мерки ще бъдат интервенциите в областта на обществените поръчки. Ще се подкрепи разработването и използването на електронни платформи за подготовка и възлагане на обществени поръчки. Ще се насърчи създаването и укрепването на центрове на знания, които да подпомагат възлагането на обществените поръчки чрез пазарни проучвания и друга специфична експертиза в тази област. Предвижда се пълна електронизация на обществените поръчки, което ще подпомогне предотвратяването на нередности, ще засили прозрачността и ще подобри средата за предприемачество.

Електронното управление и правосъдие, качествените и ефективни услуги за гражданите и бизнеса, както и високото ниво човешки ресурси в администрацията и съдебната система, се явяват значителни предизвикателства за страната¹⁸⁸. В този смисъл, интервенциите за Приоритет „Добро управление и достъп до качествени обществени услуги“ ще адресират не само установените потребности, свързани с институционалния капацитет и публичната администрация, но също така конкретни за страната препоръки на Съвета¹⁸⁹.

¹⁸⁸ идентифицирани като фактори за растеж 1 и 3 от Националната програма за реформи.

¹⁸⁹ Препоръки 1, 3 и 5 от Препоръки на Съвета относно Националната програма за реформи и становището на Съвета относно Конвергентната програма, 2012 г.

Пространствено измерение и политики за местно развитие

Териториалното измерение на политиката на сближаване е със засилен фокус през следващия програмен период. Съгласно чл. 16 от проекта на общ регламент страните-членки трябва да спазват тематична концентрация и съответствие с препоръките на Съвета, но възползвайки се от специфичния териториален потенциал и взимайки предвид националните и регионални нужди.

Споразумението за партньорство формулира стратегическо териториално измерение, насочено към териториална концентрация и координация, включващо политиките за градските, селските, рибарските райони, както и териториалните измерения на приоритетните секторни политики. Целта е да се ускори развитието на българските региони, като се използва и неоползотвореният потенциал на територията с оглед постигане на устойчив растеж и заетост.

Пространствено измерение

Стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на регионите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия/неравенства се определя в НСРР 2012–2022 г. За засилване на териториалния подход спомага и НКПР 2013-2025 г., която дава насоките за устройство, управление и опазване на националната територия и създава предпоставки за пространствено ориентиране и координиране на секторните политики.

За постигане на поставените в тези документи стратегически цели се предвиждат интервенции в следните направления:

- Развитие на политиките за социално обслужване с ясно регионално значение и въздействие, които надхвърлят и допълват градското и специфично селското измерение и развитие. Такива са държавната образователна, здравна и социална инфраструктура, които ще се изпълняват хоризонтално на цялата територия на страната, чрез предварително стратегическо определяне. Обектите на образованието, здравеопазването, културата, административните и социални услуги играят важна роля за определяне на опорните центрове на полицентричната система на населените места. Достъпността до този вид услуги, културните и образователните пътувания и връзки са в основата на системата от критерии за избор на специфични дейности за подкрепа.
- Доизграждане, рехабилитация и реконструкция на републиканска пътна (независимо от клас път) инфраструктура с регионално значение с цел подобряване на свързаността и достъпността на мрежата от градове и обектите на културното и природно наследство с TEN-T и интегриране на територията на страната чрез по-добра достъпност и мобилност - фактор от решаващо значение за повишаване на регионалната конкурентоспособност, развитието и растежа и създаването на работни места. Ще бъдат финансирани определен брой пътни отсечки от национално и регионално значение, осъществяващи достъп и връзка с TEN-T мрежата, обекти от природното и културното наследство, предварително определени на базата на разработена Национална пътна стратегия за периода 2014-2020 г. и методология за приоритизирането им от Агенция „Пътна инфраструктура“.
- Развитие на туризма чрез подкрепа за опазването, популяризирането и развитието на културното и природното наследство като възможност за постигане на висока добавена стойност от реализираните инвестиции, използване на местния специфичен териториален потенциал и създаване на нови работни места. Природата и културно-историческото наследство могат да бъдат определени като едни от най-силно изразените сравнителни предимства на българските региони в глобализацията се свят. Визията е да бъдат финансирани ограничен брой, предварително определени културни и природни атракции от национално и световно значение¹⁹⁰.

Чрез възприетия подход за подкрепа на териториалното измерение на секторните политики, се цели да се допринесе за успешното провеждане на реформите в съответния сектор, като образование, здравеопазване, социална политика, транспортна инфраструктура, превенция на риска, туризъм.

Политики за местно развитие

Политиката за **градското развитие** има важна роля в политиката за сближаване на ЕС. В съответствие с Териториалния дневен ред на ЕС 2020 г., НСРР 2012-2022 г. и НКПР 2013-2025 г. в България определят подходът „умерен полицентризъм“ при изпълнението на политиката за градско развитие.

Значението на идентифицираните градове, като балансиращи опорни центрове за развитието, обуславя нуждата от целенасочени мерки за устойчиво и интегрирано градско развитие, и/или имат стратегическо местоположение предвид трансграничното развитие. Като основа за прилагането на интегриран териториален подход по отношение на градовете, ще се ползват интегрираните планове за градско възстановяване и развитие на определените за подкрепа 67 града. Включени са всички градове от 1, 2 и 3 ниво, както и част (28 броя) от градовете от ниво 4. Съобразно нуждите и ролята на всеки град ще се степенуват инвестициите за стимулиране на градовете и градското развитие на основата на ИПГВР. Ще се финансират дейности за подобряване на образователна, социална, културна и спортна инфраструктура, енергийна

¹⁹⁰ Има създадена междуведомствена работна група, която разработва и тества проект на методология за приоритизиране на туристическата и културната политика от регионално значение.

ефективност на публични и жилищни сгради, инфраструктура в зоните с потенциал за икономическо развитие, както и градска среда, целящи повишаване на растежа, качеството на живот и социалното включване. Инвестиции в градски транспорт ще се изпълняват чрез цялостни проекти за интегриран градски транспорт. Част от тези дейности ще се реализират с финансов инженеринг.

Политиката за развитие на **селските райони** в периода 2014-2020 отчита, че икономическото развитие на селските райони следва да е насочена към увеличаване на възможностите за заетост и подобряване на качеството на живот. Тя ще е насочена към разрешаване на основните проблеми в селските райони – намаляване на бедността и социалното изключване, ограничаване на процесите на обезлюдяване чрез запазване на земеделската заетост и създаване на заетост извън земеделието, чрез подобряване на достъпа на основни услуги и инфраструктура, в това число достъпа до интернет.

Проведени са серия интензивни преговори и е постигнато принципно съгласие между заинтересованите страни (МЗХ, МРРБ и НСОРБ), че за програмен период 2014-2020 г. Оперативна програма „Региони в растеж“ ще осигури финансирането, необходимо на база стратегическия подход на ИПГВР за 67-те избрани градове, а Програмата за развитие на селските райони ще покрива всички останали територии на страната. По този начин ще се гарантира, че няма да останат „бели петна“ по отношение на достъп до средства от Европейския съюз, и че всички български общини ще получат възможност да кандидатстват с проекти за средства от ЕСИФ.

Подкрепата за селските райони ще бъде насочена в две области:

- Улесняване на диверсификацията, създаване на нови малки предприятия и разкриване на работни места

Нуждата от подкрепа е особено валидна за по-периферните гранични, полупланински и планински райони на страната, които не могат да разчитат на работните места и доходите, генерирани в по-големите урбанизирани градски агломерации. Интервенциите, финансирани чрез земеделския фонд, насърчават по-нататъшното реструктуриране и възрастово обновяване на неконкурентоспособните земеделски браншове, като се отчитат и социалните и екологичните потребности на политиките за развитие. Бързото и организирано реструктуриране на дребните и полупазарни семейни стопанства, произвеждащи в тези земеделски браншове, чиято конкурентоспособност изостава през последните години, и по-точно в производството на плодове и зеленчуци, на месо и мляко, има значителен потенциал да допринесе растеж на икономиката и заетостта на България. Тези стопанства могат сравнително лесно да бъдат комбинирани в стопанствата с производството на етерично-маслени и лечебни растения, както и на растения даващи подправки за ХВП и на активни вещества за фармацевтичната промишленост поради географското си разположение, микса от почвено-климатични характеристики и потенциала за биологично производство. Постепенно, с увеличаване на своя икономически размер, стопанствата в процес на икономическо реструктуриране ще създадат пълна заетост за членовете на семействата, но и ще поддържат работни места. При постигането на синергия на въздействията на ниво стопанство не само ще увеличи общата им конкурентоспособност, но ще се подобри и начина на управление на водите и почвите, ще се намалят загубите на вода при поливното земеделие, както и емисиите на парникови газове от селското стопанство в атмосферата. За постигането на благоприятните въздействия на земеделието върху околната среда и биоразнообразието ще се ползват наличните средства по Първи и Втори Стълб на ОСП (ЕФГЗ и ЕЗФРСР). Допълнителна помощ за екологични изследвания и планирането на подходящите дейности, създаването на иновации, трансфера на знания и придобиването на компетентности в селското стопанство ще окажат интервенциите по ЕФРР.

- Стимулиране на местното развитие в селските райони.

Подкрепата е насочена към подобряване на основните услуги за селското население, така че да се осигури по-добър достъп до водоснабдяване, да се обновят населените места като се осигури достъп до развлечения и спорт, да се гарантира достъп до информационни и комуникационни услуги, услугите да станат достъпни и за уязвимите групи. Подкрепата за малките градове в рамките на ОПРР ще допълва подкрепата по ПРСР. Мерките ще са насочени към подпомагане на малките градове, които с подобрена дребно-машабна инфраструктура, транспорт и комуникационни връзки могат да осигурят необходимите допълнително услуги и работни места за цялостно си развитие и развитието на прилежащите си селски територии.

Приложението на политиката по отношение на **районите, обвързани с рибарството** в България набляга на резервите за икономическо развитие преди всичко налични в диверсификацията и развиването на морски и сладководни аквакултури. Същевременно ще се търсят възможности за диверсификация на икономическите дейности в други браншове на морската икономика, оползотворяването на отпадъците, въвеждането на енергийна ефективност и ползването на възобновяеми енергийни източници, подобряване на общата организация на пазарите, мониторинга на рибните запаси и здравето на морските и речните екосистеми.

1.2. Резюме на предварителната оценка

Въпреки че няма изрично задължение по проектите на Регламенти за следващия програмен период, Република България възприе подхода за извършване на предварителна оценка на Споразумението за партньорство.

Към момента е осъществена предварителна оценка на част от проектите на елементите на Споразумението за партньорство, а именно: Проект на анализ на различията между регионите, потребностите за развитие и потенциала за растеж във връзка с изготвянето на Споразумението за партньорство; Стратегия за целите на СП; Обосновка на избора на тематични цели. Препоръките на оценителя, които са резюмирани в този раздел, са отразени в настоящия вариант на Споразумението за партньорство.

Становището на независимия оценител е, че разгледаните три документа се основават на целите, които ЕК и България ще се стремят да постигнат до 2020 г. Посочено е, че се анализира информацията от официални национални и европейски статистически източници, научни публикации, доклади на международни институции за развитието на България, като акцентът е върху годините 2010 и 2011, тъй като за тях са налице окончателни данни.

Анализът е оценен като изчерпателен, като отразява вярно статистическата информация, групира проблемите в направления, към които ще могат да се адресират програмите. Представени са препоръки за доразвиването му по отношение на секторните политики и за прецизиране на частите в сферата на здравеопазването, иновациите и земеделието¹⁹¹.

Посочено е, че в проекта на анализ са представени много статистически данни, но не всички показатели са интерпретирани в конкретни изводи и препоръки, които впоследствие да бъдат включени и доразвити в Обосновката на избраните тематични цели и в Стратегията за целите на СП. Като недостатъчна е оценена взаимовръзката тенденция – извод – препоръка. Оценителят изтъква, че липсва високо ниво на съответствие между предварителния анализ, обосновката на тематични цели и стратегията.

Оценителят е представил несъответствията, сферите на недостатъчна информация и изводи в анализа, както и препоръки и допълнения за мерки по тематични цели и съответно приоритети. По-долу същите са представени на ниво приоритети на Споразумението за партньорство.

- **Приоритет 1: Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж**

В таблицата за обосновка на тематичните цели нуждите са посочени фрагментирано, като преобладават тези в областта на институционалната среда и административен капацитет, не са обвързани пряко с проекта на анализ и с предложените мерки. Част от констатациите са сходни в обосновката на ТЦ 8, 9 и 10, като не е направено разграничение или ясна взаимовръзка.

- **Приоритет 2: Иновации и инвестиции за интелигентен растеж**

Следва да се добави аналитичен текст за ролята на образованието и по-конкретно - на висшето образование в НИРД, в това число да се обоснове нуждата от засилване на връзките с бизнеса, както по отношение на адекватното осигуряване с кадри, така и по отношение академичните изследвания, най-вече тези с практико-приложен характер. Необходимо е да се подчертае ролята на висшето образование като основен генератор на НИРД в страната, което пряко указва къде би следвало да се насочат интервенциите в рамките на тематична цел 1 - засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите.

- **Приоритет 3. Свързаност и зелена икономика за устойчив растеж**

Идентифицирана е съществена нужда от формулиране на националната политика за адаптацията към изменението на климата. Необходимо е възможно най-скоро да се посочат резултатите от процеса по подготовка на Национална стратегия за адаптация към изменението на климата.

По отношение на Тематична цел 7, анализът следва да се насочи към оценка на достъпността до отделните райони на страната, като тази достъпност се интерпретира като фактор за подобряване качеството на живот, привличане на инвестиции, а оттам и за генериране на работни места.

Анализът на развитието на транспорта следва да е „географски ориентиран“ - в равнинната част от страната, където е налице добре развита ЖП мрежа, да се даде по-голяма „тежест“ на интер-модалността, докато в периферните части, особено в южната периферия да се подчертае, че практически интер-модалност не може да има, защото липсва ЖП инфраструктура, което от своя страна обуславя приоритетното развитие на пътния транспорт.

- **Приоритет 4. Добро управление и достъп до качествени обществени услуги**

Не са анализирани всички аспекти на предоставяните услуги от публичния сектор, административния, организационния и институционалния капацитет, компетентност на държавните служители и съдиите, въвеждане на информационни и комуникационни технологии, междуведомствена координация между администрациите, съдебната система и партньорството (сътрудничество с гражданското общество).

¹⁹¹ В процеса на оценка бе установено, че част от тези секторни анализи и политики се разработват в момента на подготовка на проекта на анализ за целите на СП. Разработват се отделно анализи от Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и храните, както и секторни стратегии и анализи по Меморандум за сътрудничество със Световната банка в областта на транспорт, ВиК и интелигентна специализация.

Следва да се задълбочи анализът по отношение на съдебната система в контекста на доклада на ЕК относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, както и във връзка с показатели за ефективност и гарантиране независимостта на съдебната система, като се разгледа и електронизирането на съдебните процедури.

- **Пространствено измерение и местни политики за развитие**

Прави впечатление, че стратегията за СП основно се базира на Националната концепция за пространствено развитие. Основният стратегически документ, чрез който се набелязва политиката за регионално развитие, а именно Националната стратегия за регионално развитие 2014-2020, се споменава, но неговата важност обуславя засилването на ролята му в СП.

Като цяло, предложеният полицентричен модел за развитие е правилен от теоретична гледна точка, като единствено неговото налагане е в състояние да спомогне за намаляване на териториалните различия и преодоляването на последиците от тях. Същевременно представеният анализ не обосновава ясно причината за избора на избраните градове, които са представени като приоритет в развитието, още повече, че развитието им се „ограничава“ само до „строителните граници“, без интервенциите да включват и хинтерланда им.

Съгласно препоръките на оценителя, аналитичната и стратегическата част в Споразумението за партньорство по отношение на основните приоритети за финансиране са доразвити в областта на здравеопазването¹⁹²; секторите на селско, горско и рибно стопанство; извеждането на тенденциите на пазара на труда и съответствието между търсене и предлагане на работна сила; липсата на връзка между трите основни стълба: образование, наука и бизнес; качество на средното и висшето образование; групите със специфични потребности и риска от бедност и социално изключване при тях, като е поставен акцент на ромското общество и неговите специфики; очертаването на основните причини за липсата на конкурентоспособни МСП; развитието на гражданското общество.

Съществено е подоброено качеството на аналитичната и стратегическата част по отношение на оценъчния момент и тълкуването на наличните данни и информация, извеждането на логически заключения и нужди за адресиране през програмен период 2014 – 2020 г. Постигната е интегрираност между очертаните нужди и предложените области на инвестиране за преодоляване на различията и стимулиране на наличния потенциал за растеж и устойчивост.

В стратегическата част са допълнени инвестиции за устройване на работа на лица със специфични потребности, развитие на социални иновации, ефективното интегриране на по-възрастните работници на пазара на труда, квалификацията и мотивацията на учителите и преподавателите във ВУЗ, насърчаване на гражданското общество; подобряването на качеството на речните и морските води. По отношение на регионалния подход е доразвита идеята за акцентирание върху ролята на градовете като първични и вторични опорни центрове, около които ще се организира регионалното развитие в страната.

1.3. Избор и обосновка на тематични цели, основни резултати по тематични цели и по фондове

С РМС 328/25.04.2012 г. са одобрени тематичните цели, чрез които България ще участва в изпълнението на Кохезионната политика, Общата селскостопанска политика и Общата политика в областта на рибарството за периода 2014-2020 г. Националните стратегически документи¹⁹³ засягат **всички единадесет тематични цели**. Идентифицирани са три типа критерии за избора на България да прилага ЕСИФ в сферите на всички 11 тематични цели: **нужди за развитие**, (нормативни) **ангажменти** като държава-членка и **потенциал** за развитие, като комбинацията от тях формира обосновката на тематичните цели за страната във връзка с възможностите за финансиране по ЕСИФ.

1. Иновационната активност и развитието на научните постижения са два фактора, които не само създават заетост и добавена стойност, но и допринасят за подобряване качеството на живот чрез развитието на здравеопазването, технологиите, образованието, екологията. Огромен неизползван потенциал съществува в областта на установени практики и традиции на взаимодействие и сътрудничество между научните среди и бизнеса, както и реализацията на общи иновационни идеи и научно-изследователски платформи. България е на предпоследно място по стойност на иновационния индекс в Европа и се намира в групата страни, изоставащи най-съществено в своето иновационно развитие. В тази връзка по **Тематична цел 1 „Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите“** се очаква акцентът за периода 2014-2020 да бъде развитието и използването на иновации от предприятията и изграждане на устойчиви връзки между научноизследователските и образователни организации и бизнеса с цел постигане на устойчив икономически растеж, развитие на инфраструктура и капацитет.
2. Информационните и комуникационни технологии са идентифицирани като приоритетна сфера в Националната стратегия за развитие на научните изследвания и в проекта на Стратегия за интелигентна специализация. Предвид все по-силната зависимост от ИКТ и тяхната универсална приложимост във всички сфери на социално-

¹⁹² На база проект на Стратегическа рамка на политиката на здравеопазването за подобряване здравето на нацията през периода 2014 – 2020 г.

¹⁹³ Национална програма за развитие: България 2020; Национална програма за реформи; Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.

икономическия живот, България може да използва ИКТ като мощен двигател на икономическия растеж, иновациите и производителността. Поради това следва да бъдат предприети целенасочени действия в рамките на **Тематична цел 2 „Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии и на тяхното използване и качество“** за насърчаване изграждането, въвеждането и широкото използване на информационни и комуникационни технологии като основно средство за достъп до знания, повишаване на заетостта и производителността, подсилване потенциала за иновации, модернизирането на публичната администрация, и в отговор на социалните и бъдещите предизвикателства за електронно здравеопазване и ползването на други електронни услуги.

3. Като държава-членка на ЕС България следва активно да участва на европейския пазар. Малките и средните предприятия представляват „гръбнака на икономиката“, осигурявайки основния двигател за социално-икономически растеж – работни места. За България частният сектор осигурява над 90% от заетостта, поради което е необходимо да се реализират мерки, свързани с насърчаване на предприемачеството и реализацията на начални бизнес идеи; инвестиции за пазарна реализация на нови идеи и резултати от научни изследвания; създаване на повече сфери на дейност, базирани на знанието и съобразени с нуждите на МСП; инвестиции в създаване на условия за реализация на добавена стойност, трансфер на нови технологии, като и създаване на възможности за достъп до нови пазари. Такива интервенции ще бъдат финансирани по линия на **Тематична цел 3 „Повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия и на селскостопанския сектор (за ЕЗФРСР), и на сектора на рибарството и аквакултурите (за ЕФМДР)“**.
4. Един от най-значимите проблеми на страната е ниската енергийна ефективност във всички сектори. Към момента България се движи около средното ниво на ЕС по дял на ВЕИ от крайното потребление на енергия. Елементите на ниско-въглеродната икономика и енергийна ефективност са все още подчертано слабо застъпени както в областта на бизнес практиките, така и при комуналните и транспортни услуги. Така изборът на **Тематична цел 4 „Подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори“** е обоснован от необходимостта за финансиране на енергийна ефективност (за малък и среден бизнес, домакинства, администрация и индустрия), инвестиции за производство на ВЕИ и използване на ВЕИ, подкрепа за развитието на био-икономика и био-иновации.
5. По данни на ЕК българските региони са оценени като едни от най-уязвимите в ЕС пред глобалните климатични предизвикателства. Някои от основните рискове, свързани с климатичните изменения, са засушаванията, предизвикани от бъдещо намаляване количеството на валежите и свлачищата, които могат да бъде катализирани от климатичните промени и свързаните с тях процеси на ускорена ерозия. Силно отрицателно влияние върху човешкия живот и икономиката на страната имат рисковете от наводнения. Честотата и разрушителната сила на тези бедствия определят нуждата от системен подход за тяхното предотвратяване и ограничаване. Климатичните промени заплашват най-вече сектора на селското стопанство, особено растениевъдството. За управлението на тези рискове и ограничаване на щетите от тях е необходимо те да бъдат предварително описани и моделирани, както и да се създаде необходимата организация, и да се направят своевременно съответните инвестиции за тяхното прогнозиране, идентифициране, управление и справяне с последствията. Това е възможно да бъде реализирано в рамките на **Тематична цел 5 „Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска“**.
6. Основна част от законодателната рамка е свързана с опазването на околната среда и устойчивото развитие в икономически и териториален план. В тази насока ще се изпълняват мерки в рамките на **Тематична цел 6 „Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност“**, чийто акцент е върху превръщането на екологичните предизвикателства във възможности за растеж чрез ефикасното използване на националните ресурси. Допълнителен аргумент за извършването на инвестиции по тази цел е, че нивото на ресурсна ефективност в България остава подчертано ниско в сравнение с другите страни-членки. Чрез подкрепата по тази тематична цел се очаква да бъде засилена съгласуваността и допълняемостта с политиките за регионално и териториално развитие и изпълнението на поетите от страната задължения в областта на опазването и качеството на околната среда. Тази цел също е от ключово значение за изпълнение политиките за интегрирано градско развитие, както и по отношение оползотворяване на териториалните фактори за растеж, каквито са обектите на културното и природно наследство.
7. Достъпът до европейските и световни пазари зависи от нивото на транспортната инфраструктура и услуги. Освен нуждата от нови транспортни мрежи и подобряване на съществуващите, страната е изправена през предизвикателствата за развитие на устойчиви видове транспорт на местата където това ще носи висока добавена стойност. Страната има нужда да създаде условия за пълна интеграция на транспортната система в единното европейско пространство в съответствие с новите европейски документи за транспорт: Стратегия „Транспорт“ 2050 и Бяла книга 2011 г. Изборът за **Тематична цел 7 „Насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури“** цели именно да насърчи изграждането на интегрирани транспортни мрежи с интермодални връзки и високо ниво на външна и вътрешна достъпност.

8. Високото равнище на дългосрочната безработица, особено сред уязвимите групи, включително сред младежите и лицата с нисък образователен ценз, както и общо регистрираният нисък коефициент на икономическа активност, показват наличието на сериозна нужда по отношение подобряване на общата ситуация на пазара на труда. В допълнение, несъответствието между квалификацията на работната сила и нуждите на пазара на труда е слабост, която изисква предприемането на допълнителни мерки. Стартиралите реформи и предприетите вече мерки в областта на пазара на труда и за повишаване на заетостта се нуждаят от приемственост и продължаване с цел постигането на устойчивост и приобщаващ икономически растеж. Затова България избира да продължи с целенасочените интервенции в рамките на **Тематична цел 8 „Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила“**.
9. Демографската ситуация в България се характеризира с няколко неблагоприятни тенденции, особено застаряването и влошения здравен статус на населението, които водят до висок риск от бедност и социално изключване. Социалното подпомагане е сериозно обвързано с активната политика на пазара на труда и дейностите за трайно завръщане на пазара на труда на лица в трудоспособна възраст, получаващи месечни социални помощи, могат да допринесат за фокусиране на системата за социално подпомагане към най-нуждаещите се (деца в риск, самотни родители, хора с увреждания, самотни възрастни хора, маргинализирани общности). Отговор на тези проблеми ще се търсят чрез Тематична цел 9 „Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността“, която насочва усилията към подобряване на качеството на живот на населението чрез достъп до устойчиви и качествени социални услуги, включително здравеопазване и образование; насърчаване на социалната икономика и социалните предприятия; инвестиции в здравната и социалната инфраструктура за подобряване на достъпа до здравни и социални услуги и намаляване на неравнопоставеността в здравеопазването; активно включване и интеграция на маргинализирани общности; целенасочени инвестиции в инфраструктура в подкрепа на прехода от институционални грижи към грижи в общността (де-институционализация).
10. Общата картина на образование и квалификация сред населението е незадоволителна и не предполага образователно и професионално ниво на населението, което да гарантира качествена работна сила и висока производителност на труда. От друга страна, населението с нисък образователен ценз представлява рисковата група за изпадане от активен социално-икономически живот и попадане в зависимост от системите за социални помощи. В областта на образованието и обучението са предприети редица реформи, които следва да бъдат продължени и обвързани със заетостта, така че да се ползват възможностите предоставяни в рамките на **Тематична цел 10 „Инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот“** за преодоляване на съществуващите пречки.
11. Институционалната рамка и административния капацитет се разглеждат като съществени фактори при вземане на решение за инвестиране в България. Намаляването на регулаторната и административна тежест, стимулирането на високи стандарти на прозрачност, интегритет и отчетност на публичната администрация е предпоставка за повишаване на продуктивността и засилване на конкурентоспособността. Планираните и започнати реформи в множество сектори на социално-икономическия живот на страната изискват стабилна, отговорна, компетентна и последователна в своите намерения администрация на всички равнища и във всички области. В тази връзка трябва да се работи за повишаване на прозрачността, почтеността и качеството на предоставяните публични услуги, както и за ефективността и ефикасността на провежданите политики – мерки, които се залагат по **Тематична цел 11 „Повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация“**. Още един аргумент в подкрепа на избора на Тематична цел 11 са наблюденията от Европейската комисия в доклада за България за належащи реформи в някои ключови сектори, най-вече съдебната система.

Приложение № 1 разглежда поотделно тематичните цели, като накратко се прави обзор на нуждите за развитие, потенциала за растеж и изискванията към България като членка на ЕС. Концентрацията ще се гарантира в рамките на всяка избрана тематична цел, финансирана със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).

1.4. Индикативно разпределение на помощта от ЕС по тематични цели за всеки от ЕСИФ

Понастоящем се води дискусия за индикативното разпределение на средства по тематични цели за всеки от ЕСИФ. След вземане на решение по разпределението на средства между програмите необходимата информация ще бъде попълнена в този под-раздел.

	ЕФРР	ЕСФ	КФ	ЕЗФРСР	ЕФМДР	ОБЩО
1. Засилване на научноизследователската дейност, технологичното развитие и иновациите						
2. Подобряване на достъпа до информационни и комуникационни технологии и на тяхното използване и качество						

3. Повишаване на конкурентоспособността на малките и средните предприятия и на селскостопанския сектор (за ЕЗФРСР), и на сектора на рибарството и аквакултурите (за ЕФМДР)						
4. Подкрепа за преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори						
5. Насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска						
6. Опазване на околната среда и насърчаване на ресурсната ефективност						
7. Насърчаване на устойчивия транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет във всички ключови мрежови инфраструктури						
8. Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила						
9. Насърчаване на социалното приобщаване и борба с бедността						
10. Инвестиции в образованието, уменията и ученето през целия живот						
11. Повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация						
Техническа помощ						
ОБЩО						

1.5. Хоризонтални принципи и цели на политиката за изпълнение на ЕСИФ

1.5.1. Принцип на партньорство

Още в началния етап от подготовката на страната за участие в Кохезионната политика на Европейския съюз за програмния период 2014-2020 г. бяха създадени необходимите гаранции за прилагане принципа на партньорство. Основните етапи на програмирането, ключовите участници в този процес и отговорностите на всеки от тях са регулирани с акт на Министерския съвет¹⁹⁴, който предвижда създаването на междуведомствена работна група за разработването на Споразумението за партньорство за периода 2014-2020 г. Сред задачите на работната група е да осигурява и съответствието на Споразумението за партньорство с принципите на партньорство, многостепенно управление, насърчаване на равенството между мъжете и жените и устойчивото развитие, както и с приложимото европейско и национално законодателство.

Един от начините за осигуряване спазването на принципа на партньорство е чрез състава на работната група, който включва представители на:

- Централната администрация – органите, имащи отговорности във връзка с управлението на средствата от ЕС за програмен период 2007-2013 г. и програмен период 2014-2020 г.; ведомствата, отговорни за националните политики, свързани с тематичните цели;
- Националният статистически институт; Комисията за защита от дискриминация;
- широк кръг представители на различни групи партньори - шестте регионални съвета за развитие в районите от ниво 2; всички национално представителни организации на работодателите, работниците и служителите; представители на национално представителните организации на и за хора с увреждания; НСОРБ; академичната общност; неправителствени организации.

Представителите на академичната общност в състава на работната група бяха излъчени от МОН на базата на механизъм, изготвен от министерството.

Представителите на неправителствения сектор бяха избрани на базата на Механизъм за избор на неправителствените организации, които да участват в състава на работните групи за разработване на Споразумението за партньорство и

¹⁹⁴ Постановление №5 на МС от 18.01.2012 г. за разработване на стратегическите и програмните документи на Република България за управление на средствата от фондовете по Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014-2020 г.

програмите на Република България за програмния период 2014-2020 г. Изборът на НПО се осъществи чрез публична покана, като организациите, подали заявление, бяха оценени за съответствие с ясни и обективни критерии, предвидени в Механизма. НПО от всяка от предвидените групи (социални, екологични, организации, работещи в сферата на образованието, науката и културата и организации, работещи в сферата на политиките за развитие), които отговарят на тези критерии, излъчиха общи представители в състава на работна група. За да се гарантира участието на възможно най-широк кръг представители на неправителствения сектор в процеса на програмиране, Механизмът за избор на НПО предвижда представителите на неправителствените организации да координират предложенията си по време на срещите на работната група с други неправителствени организации от представляваната от тях група, както и да осигурят гласност на взетите решения от работната група помежду си.

Конкретните представители на отделните групи партньори, включени в състава на Работната група за разработване на Споразумението за партньорство са изброени в Приложение № 2.

Всички ключови решения, свързани с процеса на програмиране, както и отделните раздели на Споразумението за партньорство, се обсъждат и съгласуват с работната група за Споразумението за партньорство. В допълнение, с оглед осигуряване на по-широко участие на гражданското общество в този процес, се организират и публични обсъждания на отделните етапи от подготовка на Споразумението за партньорство и програмите за периода 2014-2020 г. Възможност за по-активното участие на гражданското общество в процеса на програмиране се осигурява и посредством публикуване на Единния информационен портал на пълна информация за работата на Работната група за разработването на Споразумението.

Принципът на партньорство ще бъде приложен по аналогичен начин по отношение на състава на Комитета за наблюдение, като същевременно се осигури необходимата последователност по отношение на институциите и организациите, взели участие в процеса на програмиране.

1.5.2. Насърчаване на равенството между мъжете и жените, недопускане на дискриминация и достъпност

Принципите на равенство между половете, недискриминация и достъпност са залегнали в българската законодателна и институционална система и касаят всички сфери на социалния живот, включително заетост, образование и обучение, здравеопазване, имуществено състояние, социална защита, достъп до социални услуги, икономически дейности и др. Общата рамка, гарантираща спазването на тези хоризонтални принципи, включва:

- Конституцията на Република България (чл. 6);
- Законът за защита от дискриминация;
- Законът за интеграция на хората с увреждания;
- Националната стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008-2015 г.;
- Националната стратегия за насърчаване на равнопоставеността на половете за периода 2009-2015 г.;
- Дългосрочна стратегия за заетост на хората с увреждания 2011 – 2020 г.

Прилагането на тези принципи по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ е обезпечено и на отделните етапи от подготовката и изпълнението на Споразумението за партньорство и програмите за периода 2014-2020 г.

На етапа на програмиране, необходимите гаранции за това са създадени чрез:

- Определяне като основна функция на всяка от работните групи, участващи в програмирането, да следи за спазването на хоризонталните принципи в този процес;
- Определяне на състав на работната група за разработване на Споразумението за партньорство, както и на всяка от тематичните работни групи за разработване на отделните програми, който включва широк кръг организации, работещи в сферата на равните възможности и недискриминацията, включително Комисията за защита от дискриминация, НПО, работещи в сферата на равенството на половете и недискриминацията, Министерство на труда и социалната политика, което има хоризонтални компетенции във връзка с координацията и контрола на държавната политика на равните възможности.

На етапа на изпълнение на Споразумението за партньорство и програмите, съфинансирани от ЕСИФ, прилагането на принципите на равенство между половете, недискриминация и достъпност ще се гарантира чрез следните мерки:

- Централното координационно звено ще издаде хоризонтални указания за прилагането на тези принципи на отделните етапи от изпълнението на програмите. На базата на тези указания, в договорите с бенефициентите на отделните програми ще бъдат включени конкретни изисквания за прилагане на принципите при изпълнение на проектите.
- В рамките на оценката на проектните предложения, ще бъде оценявана и тяхната съвместимост с принципа на равенство между половете, недискриминация и достъпност.

- Мониторингът за спазване на хоризонталните принципи ще бъде неизменна част от мониторинга на изпълняваните проекти. Отчетите за изпълнение на проектите ще съдържат описание на приноса към принципа на равнопоставеност, недискриминация и достъпност.
- За проекти, финансирани от ЕСФ, съгласно приложението към Регламента, описанието ще съдържа и количествена информация за участниците по отношение на пол, увреждания, възраст, образование и заетост.
- Нарушаването на принципа при изпълнението на проектите, както и неизпълнението на заложените в проектните предложения ангажименти във връзка с него, ще бъде причина за налагане на финансови корекции, определени в зависимост от степента и значимостта на неизпълнението.
- При подготовката на всеки годишен доклад или доклад за напредъка по програмите, управляващите органи ще предоставят информация за текущото изпълнение на хоризонталните принципи по всяка оперативна програма.
- В рамките на програмния период самостоятелно или като част от обща оценка на изпълнението на Споразумението за партньорство и програмите, ще бъде извършена поне една оценка на изпълнението на принципа на равнопоставеност, недискриминация и равен достъп.
- Представители на неправителствени организации, работещи в сферата на равните възможности, недискриминацията и равния достъп, ще бъдат включени в Комитетите за наблюдение на Споразумението за партньорство и програмите.

Заложеният механизъм надгражда подхода, прилаган през програмния период 2007-2013 г., като засилва някои от неговите елементи с оглед постигане на по-висока ефективност.

1.5.3. Устойчиво развитие

Устойчивото развитие е един от основните приоритети на Националната програма за развитие: България 2020, като са очертани основните предизвикателства и възможности на страната ни в тази сфера през следващите няколко години.

Ключовите секторни стратегически документи в сферата на устойчивото развитие и опазването на околната среда са¹⁹⁵:

- Законът за опазване на околната среда;
- Законът за защита при бедствия;
- Националната стратегия за регионално развитие за периода 2012–2022 г.;
- Национална стратегия за опазване на биологичното разнообразие;
- Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2009-2013 г.;
- Национална програма за действие за устойчиво управление на земите и борба с опустяването (2007-2013);
- Национална програма за действие по околна среда и здраве 2008-2013 г.;
- Национална програма за защита при бедствия 2009-2013 г.;
- Трети национален план за действие по изменение на климата 2013-2020 г.;
- Национален план за защита при бедствия;
- Национална дългосрочна програма за насърчаване използването на възобновяемите енергийни източници 2005 – 2015г.;
- Национален план за действие за енергията от възобновяеми източници, валиден до 2020;
- Енергийна стратегия на Република България до 2020 г., която съдържа цели, свързани с повишаването на енергийната ефективност и използването на възобновяеми енергийни източници¹⁹⁶.

Документите отчитат основните приоритети и цели на европейската политика за устойчиво развитие, като присъстват като елемент във всички политики, свързани с развитието на страната.

Необходимите предпоставки за гарантиране прилагането на принципа на устойчиво развитие при управлението на средствата от ЕСИФ са създадени още в процеса на програмиране на отделните мерки и интервенции. В работната група за разработване на Споразумението за партньорство са включени представители на основните ведомства, отговорни за прилагане на политиките по опазване на околната среда и устойчивото развитие както и представители на екологични неправителствени организации.

От друга страна, Министерският Съвет одобри Насоки за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за Кохезионна политика, Общата селскостопанска политика и Общата политика за рибарство за периода 2014-2020 г. В тях са набелязани конкретни мерки и групи дейности за ПОС и ПИК, които да бъдат взети предвид от институциите на национално ниво, отговорни за разработването на СП и програмите по ЕСИФ за 2014-2020 г. Целта на Насоките е да се гарантира прилагане на единен, систематичен и координиран подход при интегрирането

¹⁹⁵ <http://www.moew.government.bg/?show=19>

¹⁹⁶ <http://www.mi.government.bg/en/themes/the-energy-strategy-of-the-republic-of-bulgaria-till-2020-147-295.html>

на ПОС и ПИК в основните програмни документи за периода 2014-2020 г., докладване и проследяване на резултатите и съответно постигане на конкретни и измерими национални цели, които да са в съответствие с целите на ЕС.

На етапа на изпълнение на Споразумението за партньорство и програмите, съфинансирани от ЕСИФ, ще бъдат изпълнени дейности, аналогични на описаните в раздел 1.5.2., но целящи спазването на принципа на устойчиво развитие.

Съгласно специфичните разпоредби на Общия регламент и останалото приложимо европейско законодателство, по различните програми и проекти систематично ще се прилага принципът „замърсителят плаща“. Разходите по предотвратяване или оздравяване ще се поемат от причинителите на потенциални или действителни вреди върху околната среда. На практика принципът ще се прилага посредством:

- гарантиране прилагането на националното и европейското законодателство във връзка с екологични лицензи, оценки и устойчиво развитие на околната среда за всички инвестиции по оперативните програми;
- насърчаване въвеждането на системи за управление на качеството, свързани с опазване на околната среда в предприятията и организацията;
- извършване на оценки на въздействието на околната среда за всички инвестиции, когато се изисква от европейското и/или националното законодателство;
- изготвяне на пълен анализ разходи-ползи на големи инвестиционни проекти, конкретно във връзка с публичната инфраструктура и общински екологични съоръжения;
- поставяне на условие за предоставяне на подкрепа единствено при наличие на пълно съответствие на финансираните дейности с националното законодателство в сферата на околната среда, както и при пълно заплащане на всички данъци и такси за дейности, оказващи въздействие върху околната среда.

Отчитайки важноста на зелените поръчки като един от факторите, съдействащи за устойчивото развитие, е приет Национален план за действие за насърчаване на зелените обществени поръчки за периода 2012-2014, който подкрепя политиката на обществени поръчки, стимулираща разработването и разпространението на съобразени с околната среда стоки и услуги. Зелените поръчки са важен инструмент, подпомагащ прилагането на мерки в други сфери, свързани с устойчивото развитие, като насърчителната мярка по Закона за насърчаване на заетостта за работодатели, които разкриват зелени работни места в икономически дейности, подпомагащи опазването на околната среда; стимулиране навлизането и развитието на зелен / устойчив транспорт в България; сертифициране на устойчиви сгради по критерии и за екологично качество / екобаланс на строителния обект и използване на ресурсите и водите, прилагане на изисквания за енергийна ефективност и енергийни спестявания при доставка на оборудване и превозни средства и други.

1.5.4. Хоризонтални цели на политиките

Достъпност

Всички резултати от интервенциите, финансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, които са предназначени за публично ползване, следва да предоставят равни възможности за достъп на всички граждани. В тази връзка в посочените в раздел 1.5.2 хоризонтални указания, които Централното координационно звено ще издаде, ще бъдат включени изисквания за гарантиране достъпа на хора с увреждания до финансираните по програмите, съфинансирани от ЕСИФ обекти на инфраструктурата, продукти и услуги.

На базата на тези указания, за всички интервенции, за които е приложимо, Управляващите органи следва да заложат съответствието с целта за достъпност като критерий за оценка на проектните предложения. Същото следва да залегне и в клаузите на договорите с бенефициентите по одобрените проекти.

От друга страна, посредством инструментите за прозрачност, публичност и информация, свързани с възможностите, които се предоставят от страна на ЕСИФ, ще бъде насърчен достъпът до инвестициите на всички потенциални бенефициенти и широката общественост, което ще позволи както пълноценно участие в изпълнението на проекти, съфинансирани от фондовете, така и ефективно използване на стимулите за развитие, които те предлагат.

Адресиране на демографските промени

Европейските структурни и инвестиционни фондове предоставят значителни възможности за преодоляване на предизвикателствата пред страната, поставени от негативните демографски тенденции. Доколкото проблемите, свързани с демографските промени, засягат всички сфери на икономическа активност и в този смисъл са сред факторите, определящи възможностите за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, те следва да бъдат адресирани хоризонтално, чрез всички програми за периода 2014 – 2020 г. В тази връзка интервенциите, планирани по Стратегическия приоритет „Образование, квалификация и заетост за приобщаващ растеж“ следва да допринесат за адресиране на тези предизвикателства, като същевременно създадат необходимите предпоставки за генериране на приобщаващ растеж. Принос в адресиране на нуждите в тази сфера ще имат и средствата по линия на общата селскостопанска политика и инвестициите, свързани с развитие на малките и средни предприятия.

Опазване на околната среда и адаптация към изменението на климата

Насоките за интеграция на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата във фондовете за Кохезионна политика, Общата селскостопанска политика и Общата политика за рибарство за периода 2014-2020 г. предвиждат за всяка програма да се идентифицират адекватен брой цели, ориентирани към изпълнение на изискванията за интеграция на ПОС и ПИК в петте ЕСИФ, като се гарантира че те съдържат необходимите количествени показатели, спрямо които впоследствие да се измерва напредък. При разработване на документа е взето под внимание, че процесът на определяне на приоритетите и дейностите/операциите по всяка програма следва да е в съответствие с изискванията за тематична концентрация на фондовете от ЕС и същевременно да е ориентиран към постигане на конкретни резултати за ПОС и ПИК, както и към опростяване на системите и намаляване на административната тежест и уеднаквяване на правилата.

Предвидени са интервенции от гледна точка на изпълнението на изискванията, предимно законодателни, за интегриране на ПОС и ПИК, вкл. количествени и качествени показатели; разработване на групи критерии, които да бъдат прилагани при избора на конкретните мерки по всеки приоритет на всяка програма. Интервенциите целят да постигнат:

- Въвеждане на интегриран подход при решаване на проблемите, свързани с управлението на ПОС и ПИК, а по този начин и по-добро управление на водите за постигане на по-добър екологичен статус, с по-висока ефективност на ресурсите и справяне с последствията от изменението на климата върху водите;
- По-добро управление на отпадъците, съобразно йерархията за управлението им и с оглед постигането на по-добра ефективност на този ресурс;
- Енергийна ефективност и ВЕИ;
- Подобряване качеството на въздуха и намаляване емисиите на парникови газове и опазване и възстановяване на биологичното разнообразие, вкл. мрежата НАТУРА 2000;
- Ефективно прилагане на европейското и националното законодателство за управление на ПОС и ПИК;
- Постигане на допълняемост и строга демаркация между отделните ЕСИФ;
- Укрепване на административния капацитет по управление на ПОС и ПИК;
- Повишаване на информираността на обществеността относно ПОС и ПИК.

Интервенциите за интеграция на ПОС и ПИК във ЕСИФ за 2014 – 2020 г. са представени в Приложение 3.

1.6. Списък на Програмите

Наименование на програмата	ЕСИФ	Общо	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Оперативна програма Региони в растеж	ЕФРР								
Оперативна програма Развитие на човешките ресурси	ЕСФ								
Оперативна програма Наука и образование за интелигентен растеж	ЕСФ/ЕФРР								
Оперативна програма Иновации и предприемачество	ЕФРР								
Оперативна програма Транспорт и транспортна инфраструктура	КФ/ЕФРР								
Оперативна програма Околна среда	КФ/ЕФРР								
Оперативна програма Добро управление	ЕСФ/ЕФРР								
Програмата за морско дело и рибарство	ЕФМДР								
Програма за развитие на селските райони	ЕЗФРСР								
	Общо								

II. РАЗДЕЛ 2

2.1. Координация между ЕСИФ и други национални и европейски инструменти за финансиране и Европейска инвестиционна банка

Идентифициране на областите, в които ЕСИФ ще бъдат използвани по допълващ начин

Една от основните предпоставки за максимизиране на ефекта от средствата от ЕСИФ е осигуряването на синергия между интервенциите по отделните програми и увеличаване на добавената им стойност за обществото. Това може да стане като от една страна се идентифицират основните области, в които програмите ще се използват по допълващ начин и от друга страна се създадат необходимите механизми за осигуряване на адекватна координация и допълване на програмите.

В приложение № 4 е представена информация за областите, в които подкрепата, предоставена по отделните ЕСИФ се допълват на ниво мерки и интервенциите по отделните програми, съотнесени към тематичните цели и приоритетите на Споразумението за партньорство. Таблицата представя начинът, по който се осигурява необходимата синергия на инвестициите, така че да бъде постигнато комплексно и фокусирано въздействие върху основните идентифицирани нужди на страната и определените приоритети.

Механизъм и структури, координиращи допълващото използване на ЕСИФ

При разработване на механизма за осигуряване допълването между подкрепата от различните Европейски структурни инвестиционни фондове, другите програми и инициативи на ЕС и националните инструменти за изпълнение на политиките в рамките на всеки от приоритетите на Споразумението за партньорство са използвани разпоредбите на новите регламенти, опитът и научените уроци на национално ниво за програмен период 2007-2013 г.

Първият етап, в рамките на който се прилага този принцип, е подготовката на стратегическите програмни документи на Република България за периода 2014-2020 г. и механизмът, заложен за формиране на работните групи за тяхната подготовка. Една от основните задачи на Работната група за разработване на Споразумението за партньорство е свързана с осъществяване на хоризонталната координация по съдържанието на програмите за периода 2014-2020, както и осигуряване на допълване и/или липсата на припокриване между мерките по тях. За постигането на тази задача, в състава на РГСП са включени ръководителите на тематичните работни групи, отговорни за разработването на програмите за следващия програмен период. Участие в нея вземат и широк кръг представители на администрацията, местните власти, социално-икономическите партньори, структури на гражданското общество, академичната общност и др., като същите групи партньори имат представителство и в ТРГ за разработване на програмите. Заложеният механизъм на представителство и участие осигурява необходимия интегритет в процеса на разработване на стратегическите програмни документи на България за периода 2014-2020 г. и дава възможност още на този етап да бъдат отчетени възможни области на допълване на инвестициите по отделните програми на национално равнище.

На етап програмиране, принципът за допълване и координация между програмите, се подпомага и от Съвета за координация при управлението на средствата от Европейския съюз, който в рамките на своите правомощия, разглежда работни варианти на Споразумението за партньорство и на програмите, с което осигурява взаимната съгласуваност на програмните документи и съответствието им с Общата стратегическа рамка на Европейския съюз за програмния период 2014-2020 г.

Съгласуваността на процеса на програмиране със стратегията на ЕС за развитието на Дунавския регион се осъществява посредством създадения Национален координационен механизъм за координация на дейностите по Дунавската стратегия, който гарантира отразяването на приетите цели по Дунавската стратегия и дейностите за тяхното постигане в съответните програмни документи за периода 2014-2020 г.

Координационният механизъм за гарантиране спазването на принципа за допълване на етап управление, наблюдение, оценка и контрол на програмите, е заложен и в рамките на подготовения към момента Закон за управление на средствата от ЕС, който надгражда опита на страната от настоящият програмен период 2007-2013 г.

Ролята и функциите на всеки един от участниците в процеса са както следва:

Министър по управление на средствата от ЕС

Координира дейностите по програмирането, управлението, наблюдението и контрола на програмите. В рамките на тези правомощия осигурява взаимодействието и пълноценното участие на отделните звена и институции, ангажирани с процеса на изпълнение на ЕСИФ по отношение на прилагането на принципа на допълване на всеки от етапите.

Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС

Членове на Съвета за координация при управлението на средствата от ЕС са министрите, в чийто ресор са изпълняваните политики, които ще бъдат финансирани със средства от ЕС. В заседанията на съвета участват и представители на звената, компетентни по хоризонтални въпроси. В рамките на своите функции по координация на мерките за изпълнение на

правителствената политика за икономическо, социално и териториално развитие на страната, финансирани със средства от Европейския съюз, Съветът осигурява на висше политическо ниво съгласуваност и взаимно допълване на мерките по програмите, с оглед реализиране на интегрирания ефект от тези мерки, включително предлага възможности за финансиране на операции чрез съчетаване на различни финансови източници. До степента, в която всеки от министрите ръководи и подготовката, изпълнението и оценката на ефективността на отделните секторни политики, изпълнението на приоритети от които се финансира със средства от ЕСИФ, тяхното участие в процеса осигурява прилагане на принципа на допълване с националните политики и инструменти, с други програми, инициативи и проекти на ЕС, както и с други международни и двустранни програми.

Комитет за наблюдение на Споразумението за партньорство

Комитетът за наблюдение на Споразумението за партньорство наблюдава изпълнението на ангажиментите, разписани в него, включително прилагането на ефективна координация и допълването на подкрепата по отделните фондове. КН има възможност да прави предложения и да изисква намеса когато това е целесъобразно, така че да се постигне максимално ефективно допълване на мерките и интервенциите, изпълнявани в отделните програми.

Комитети за наблюдение на отделните програми

Съставът и представителството на тези органи осигуряват спазване на принципа на координация и допълване на следващото ниво – изпълнение на цели, приоритети и конкретни мерки, заложи в рамките на отделените програми. Комитетите за наблюдение осъществяват цялостен мониторинг на изпълнението на съответната програма, като вземат активно участие в процеса на вземане на решения, свързани с нейното изпълнение. В контекста на съгласуване и одобрение от КН на критериите за допустимост на операциите, се осигуряват както демаркацията между интервенциите по различните фондове и програми, както и взаимната допълняемост, и заложената синергия между дейностите за финансиране по ЕСИФ.

Централно координационно звено

Централно координационно звено обезпечават цялостния процес по координация на оперативното ниво, което включва разработването на необходимата нормативна уредба, методологии и указания, подпомагане работата на СКУСЕС и Комитета за наблюдение на СП, координационен механизъм за информация и публичност, общо наблюдение на изпълнението на програмите, организиране на работни групи и срещи.

Управляващи органи

На ниво операция и отделен проект допълването и координацията се осъществява от Управляващите органи.

В проекта на Закон е дадена възможност отделна операция да получи финансова помощ от един или няколко ЕСИФ, една или няколко програми, при условие, че конкретният разход получава финансиране само от един източник. В тези случаи, вкл. при интегрирани териториални инвестиции, насоките за кандидатстване се разработват и респективно оценката се осъществява съвместно от управляващите органи на програмите, осигуряващи финансиране. Предвидена е изрична забрана за предоставяне на подкрепа в случаите, в които дадена дейност е финансирана по друг проект, програма или схема, финансирана от обществени фондове, национални бюджетни ресурси и/или средствата на ЕС.

Национален механизъм за координация на дейностите по Дунавската стратегия

Съгласуваността на процеса на програмиране със стратегията на ЕС за развитието на Дунавския регион се осъществява посредством създадения с решение на МС от 2012 г. национален координационен механизъм за координация на дейностите по Дунавската стратегия. Този механизъм гарантира отразяването на приетите цели по Дунавската стратегия и дейностите за тяхното постигане в съответните програмни документи за периода 2014-2020 г.

Национален иновационен борд

Структуриране на специализиран, междуведомствен административен орган, отговорен за създаване и прилагане на единна държавна политика в областта на иновациите. НИБ се съставя от министри и представители от сферата на бизнеса и науката. В неговата компетентност влизат от една страна формирането на стратегическа концепция за развитието на иновационна дейност в сферата на икономиката и науката и от друга страна приемането на конкретни решения относно въвеждане на механизми, мерки и инструменти за прилагането на държавната политика, които са пряко приложими от изпълнителните органи на държавната администрация. Ключова функция на борда е синхронизирането на дейността и стратегията на отделните министерства и други държавни органи в сферата на иновациите, както и прякото сътрудничество с бенефициентите на държавната политика от частния сектор.

Организации за координиране на клъстерите

Всеки клъстер или група от клъстери трябва да има Организация за координиране на клъстера, в която да влизат представители на сектора, на финансовите институции, на изпълнителната власт, местната власт и свързаните сектори. Този вид организации трябва да разработват инициативи за изграждане на сътрудничеството както между участниците в клъстера, така и с външни организации. Знаейки най-добре нуждите на участниците в клъстера, Организацията за

координиране на клъстера ще могат да допринасят за разработването на подходящи мерки и да получават правото да станат орган за оценяване на бизнес логиката на проектите и насочването на средствата в рамките на съответния сектор.

Други механизми

Допълнителни механизми на координация и допълване на програмите се осигуряват чрез работни групи, експертни мрежи, дискусии и обсъждания по повод подготовката и изпълнението на отделните програми и операции, съставени на основата на партньорския принцип и включващи представители на социално-икономическите партньори и заинтересованите страни.

Механизми за подпомагане на кандидатите и бенефициентите при допълващо използване на фондовете и информиране за възможностите на всеки ЕСИФ

България ще продължи да поддържа Единен информационен портал за обща информация за управлението на средствата от Европейските фондове в Република България. Порталът ще обхваща всички Европейски структурни и инвестиционни фондове. Целта е насърчаване участието на гражданското общество в процеса на инвестиране на средствата от фондовете на ЕС в България, повишаване информираността на обществото по отношение на управлението на тези фондове в страната, както и предоставяне на актуална информация относно отворени процедури по програмите, новоприети национални и европейски нормативни актове и програмни документи в областта на Кохезионната политика.

България ще доразвие изградената мрежа от информационни центрове за популяризиране на Кохезионната политика на ЕС. Целта е на възможно най-широк кръг от заинтересовани лица да се предостави надеждна, навременна, експертна и качествена информация за възможностите за финансиране. Информационните центрове ще продължат да организират публични прояви на областно ниво за разясняване на всички актуални възможности. Центровете ще обслужват на принципа на „едно гише“ и чрез създадените партньорства с други информационни мрежи ще се цели максимална удовлетвореност на потребителите от предоставяните услуги.

Продължава използването и доразвиването на вече въведените електронни услуги - кандидатстване и отчитане на изпълнението на проектите, и различни функции по поддръжка, включително функция Help Desk/Service Desk, с цел осигуряване на методическа помощ на бенефициентите, гарантиране на консистентна и надеждна информация, подобряване на нивото на предоставяните услуги. Ще продължи наложилата се вече практика за провеждане на информационна кампания за потенциалните бенефициенти, както и такива за одобрените бенефициенти, с цел разяснение на процеса на изпълнение на одобрените проекти.

Механизъм за координация и допълващото използване на средствата по цел „Инвестиции за растеж и работни места“ и цел „Европейско териториално сътрудничество“ на Кохезионната политика. Допълване с дейности, прилагани в контекста на макро-регионалните стратегии и стратегиите за морските басейни

Описаните по-горе координационни механизми на отделните етапи на програмиране, управление, наблюдение и контрол на програмите е валидно и в контекста на допълването между програмите, финансирани със средства от Цел „Инвестиции за растеж и работни места“ и Цел „Европейско териториално сътрудничество“ на Кохезионната политика. В рамките на работната група за разработване на СП има представител на дирекцията в МРРБ, отговаряща на национално равнище за изпълнението на програмите по Цел „Европейско териториално сътрудничество“. Такова представителство е осигурено и в Съвета за координация при управление на средствата от ЕС и Комитетите за наблюдение. Представители на тази дирекция участват във всички работни формати, свързани с подготовката на следващия програмен период.

Допълване може да бъде постигнато между Програмите за Европейско териториално сътрудничество и програмите по ЕСИФ, които предвижда целево съ-финансиране на проекти за транснационално сътрудничество по линия на ЕСФ, както и допълване на инвестициите с програмите за трансгранично сътрудничество.

В рамките на бъдещата оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ ще бъде осигурено допълване и координация с мерките, предвидени в инициативите INTERREG и URBACT, както и с предвиденото в рамките на Дунавската стратегия.

ОПРР финансира инфраструктура и дълготрайни инвестиции на база предефинирани проекти. Разграничаването с програмите за териториално сътрудничество ще бъде на основата на списъка с предварително идентифицирани и приоритизирани проекти. В допълнение, програмите за териториално сътрудничество ще подкрепят „меки“ мерки и дребномащабни дейности, като проектите трябва да бъдат изготвени от представители от двете граничещи страни. Ще се постигне допълване по отношение на въздействието върху развитието на транс-граничните райони.

Постигането на целите и приоритетите на Дунавската стратегия ще се реализира посредством изпълнението на конкретни проекти по програмите, финансирани с ЕСИФ. Предвижда се също България да кандидатства за финансиране от Механизма за свързаност на Европа с проекти, попадащи в обхвата на Дунавската стратегия, както и да използва програмите за Европейско териториално сътрудничество.

Области на допълване с други национални и на ЕС инструменти, както и с ЕИБ

Инструменти на ЕС

На ниво подготовка на отделните оперативни програми и Споразумението за партньорство е осигурена координация и допълване с другите програми и инструменти на ЕС, която в обобщен вид по основни сектори на подкрепа е както следва:

Свързаност (външна и вътрешна): Чрез подготвената рамкова позиция, България е заявила готовност да кандидатства със „зрели“ проекти в сектори „транспорт“, „енергетика“ и „ИКТ“ в рамките на Механизма за свързаност с Европа. В рамките на Механизма за свързаност с Европа чрез подготвената рамкова позиция, България заявява че в сектор „транспорт“ разполагаме с подготвени проекти с индикативна обща стойност 1 123,26 млн.евро, като например „Модернизация на ж.п. линията „Видин – Медковец“ (отсечка от направлението „Видин-София“), „Модернизация на ж.п. линията „София – Драгоман“ (граница с Република Сърбия), „Подобряване на условията за корабоплаване в общия българо-румънски участък на р. Дунав“ и жп връзка Пристанище Русе на р. Дунав – Пристанище Варна на Черно море с изграждане на интермодален терминал с три вида транспорт (железопътен, речен и автомобилен) на пристанище Русе (по ОПТТИ).

В сектор Информационни и комуникационни технологии също в рамките на МСЕ (напр. цифровизиране на масивите от данни, развитие на широколентов достъп) с индикативна обща стойност 761 млн. евро). Чрез реализирането на посочените проекти, ще се изгради модерна и качествена транснационална инфраструктура в трите сектора и ще се подобри функционирането на единния пазар на ЕС чрез по-добра свързаност между държавите-членки и по-малка изолация на определени периферни региони

Околна среда: Взаимното допълване и взаимодействието на средствата от фондовете с инструменти, насочени, към сектор „околна среда“, ще засили ефекта от тяхното използване. При изпълнение на ОПОС 2014-2020 г. ще се търси синергия с Програмата за действия в областта на околната среда и климата — „LIFE+“. Програмата включва действия за смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях и опазването на околната среда и ефективното използване на ресурсите.

Селско и горско стопанство: Програмата за развитие на селските райони е съобразена с мерките, финансирани от Европейския земеделски фонд за гарантиране. Обхватът на помощта, предоставяна чрез мерките на ПРСР, няма да се припокрива с подкрепата по Първи стълб на ОСП като е осигурена допълняемост и разграничаване с мерките, финансирани по двата стълба. Подкрепата по първи стълб, насочена към чувствителни и важни за страната сектори като животновъдство, овощарство и зеленчукопроизводство ще се допълва от подкрепа и по втори стълб. Допълняемост ще има и в подкрепата за млади фермери и малки ферми.

Рибарство и аквакултури: ПМДР (2014-2020) ще търси допълняемост с инструментите на пряко управляваната от Европейската комисия, Интегрирана морска политика и рамковата програма LIFE+.

Човешки ресурси: При възможност, ще се търси допълняемост между програмите и мерките по Националния план за действие по заетостта, схемите по ЕСФ и мерките по Европейския фонд за приспособяване към глобализацията. Допълняемост между ОП РЧР и Програмата на ЕС за социални промени и иновации може да се осигури чрез подкрепа на т.нар. „национални“ мерки, т.е. такива, които са от значение само за България. Освен подкрепа за национални мерки, проектите по новата ОП РЧР ще се стремят да допълнят и надградят резултатите от вече реализирани и/или изпълняващи се инициативи.

Наука, образование и иновации: По приоритет 1 „Високи постижения в научната област“ на Рамковата програма „Хоризонт 2020“ има широки възможности за допълване и надграждане на интервенции, съфинансирани по ОП НОИР, като: привличане на български изследователи и учени в Европейския научноизследователски съвет по иновативни идеи и гранични изследвания, финансирани първоначално или частично по ОП НОИР. Разработването и прилагането на национални стратегии за обучение и преквалификация на изследователски кадри може да бъде надградено с последващо включване в инициативата „Мария Кюри“. Инициативата „Програма в областта на цифровите технологии за Европа“ също предоставя възможности за допълване на националните мерки, съфинансирани по ОП НОИР. Под-приоритет 2.2 „Достъп до рисково финансиране“ на Рамковата програма може да окаже изключително силен ефект на допълване върху привличането на частно финансиране и рисков капитал по научни теми/проекти, в чиито екипи участват български учени и/или научни институции.

Програмата на ЕС за социална промяна и иновации предоставя възможност за надграждане на проекти, съфинансирани по ОП НОИР, чрез дейности на ниво ЕС в сферите на политиките за разработване на иновации. Допълване може да се търси и по линия на възможностите за микрокредитиране на предприятия на студенти и млади преподаватели. Допълване и координация ще бъде осигурена и с Рамковата програма „Еразъм за всички“ и програма „Жан Моне“. Координира се и допълване с подкрепата, предоставена по линия на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г. в областта на ромската интеграция, работата на ромските образователни медиатори, младежките лидери и учители в предучилищни заведения за ефективни мерки за интеграция, ранни интервенции за предотвратяване на отпадането от училище, социална активност на учениците и младежите.

Развитие на малки и средни предприятия и иновации. В рамките на бъдещата оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ ще бъде осигурено допълване и координация с мерките, предвидени по Програмата „Хоризонт 2020“; Програмата за конкурентоспособност на предприятията и малките и средни предприятия (COSME).

Национални инструменти

Някои от основните области, в които средствата на ЕСИФ ще допълват националните средства, са свързани най-вече с провеждането на политиките в областта на науката, иновациите и образованието, здравеопазването, социалните услуги, както и тези, свързани с опазването на околната среда, смекчаването и адаптирането към климатичните промени.

Така в периода 2014-2020 г. средствата на ЕСИФ ще допълват дейностите, финансирани чрез:

- Фонда за научни изследвания - фундаментални научни изследвания и разработки;
- Националният иновационен фонд;
- Капиталовите разходи за модернизирането на здравната, социалната и образователната инфраструктура;
- Програмите и проектите на МТСП, насърчаващи равенството или таргетиращи безработните и/или конкретни уязвими групи от населението - Политика по равнопоставеност на жените и мъжете - Програма „Равенство на половете“; Национална програма „Нова възможност за заетост“; Национална програма „От социални помощи към осигуряване на заетост“; Национална програма „Активиране на неактивни лица“; Национална програма за заетост и обучение на хора с трайни увреждания; Програма „Старт в кариерата“; Национална програма „Асистенти на хора с увреждания“; Национална програма „Кредит без лихва за хора с увреждания“; Национална програма „Помощ за пенсиониране“; Национална програма „Мелпомена“; насърчителни мерки за безработни лица и за работодатели съгласно Закона за насърчаване на заетостта с многогодишно действие. Специализираните звена, отговорни за съответните политики са в процес на разработка на анализ за допълване между ОП РЧР 2014-2020 и инструментите, финансирани с национални средства;
- Програми и проекти в областта на образованието, които имат нужда от продължаваща подкрепа за осигуряване на устойчивост - Стратегия за намаляване на преждевременното напускане на училище и Проект за подпомагане на интегрираното обучение и възпитание на децата и учениците със специални образователни потребности;
- Установени схеми, предоставящи стартов капитал за стартиращи микропредприятия¹⁹⁷;
- Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда;
- Държавна помощ de minimis за закупуване на фураж за отглеждане на сладководна риба;
- Финансиране на дейности за зарибяване по условията на Закона за рибарството и аквакултурата.

Национално подпомагане ще бъде насочено и към улесняване прилагането на мерките от ПРСР чрез прилагане на кредитна схема за инвестиции в селското стопанство и на схема за рефинансиране със средства на ДФ „Земеделие“ на търговски банки за кредити по мерки от ПРСР.

ЕИБ

Обсъждат се възможностите и готовността на финансовата институция да предостави заемни средства през новия програмен период 2014-2020 г. по подобие на действащото в момента Кредитно споразумение 2007-2013 г., по което се осигурява заместващо национално съфинансиране и финансиране на финансовия недостиг за проектите по програмите.

Допълването с ЕИБ ще се анализира и в контекста на използване на финансови инструменти. Така например, финансовият ресурс предоставен по ОП „Околна среда“ под формата на безвъзмездна финансова помощ, може да бъде съчетан по подходящ начин със заеми и гаранции от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ). Тя предлага и възможност да се използва опитът на външни експерти по финанси и управление от институцията за успешното осъществяване на проектите от страна на бенефициентите или за осъществяване на управлението на инструментите за финансов инженеринг от типа на JEREMIE и JESSICA.

2.2. Допълняемост

Същността на принципа на допълняемост е да се докаже, че приносът от Структурните фондове и Кохезионния фонд не замества обществени или други еквивалентни структурни разходи на някоя от страните-членки.

Проверката на принципа за допълняемост през програмния период 2007-2013 се оказва много усложнена и не достатъчно работеща. За периода 2007-2013 се проследяват бюджетните разходи в четири категории: базисна инфраструктура, човешки ресурси, производствена среда, и категория „други“, което създаде предпоставка за трудно проследяване на принципа и до необходимост от редица технически срещи и обмяна на допълнителна информация за целите на това проследяване, както на национално равнище, така и в контекста на преговорите и оценката на ЕК.

Това обуслови промяната в методиката и същността на проверката на този основен принцип. През периода 2014-2020 г. за определяне на публичните или еквивалентните на тях структурни разходи ще се използва стойността за бруто образуване

¹⁹⁷ Гаранционен фонд за микрокредитиране;

на основен капитал, изразена като дял от БВП, докладвана в програмите за стабилност и конвергенция, които държавите членки изготвят съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета с цел представяне на техните средносрочни бюджетни стратегии. По този начин проверката ще се осъществи на база един от най-важните индикатори за публични инвестиции, който е и част от Европейската система на сметките (ESA). Процесът допълнително се обвързва и с програмите за стабилност и конвергенция, изготвени от държавите-членки.

Информация за публичните или еквивалентните на тях структурни разходи на Република България, като дял от БВП, е представена в таблицата по-долу¹⁹⁸:

Разходи на страната като дял от БВП	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
P. 51	5.5	5.8	5.9	5.9	5.9	5.9	5.9

2.3. Резюме на предварителните условия

Предвид факта, че в периода 2014-2020 страната ни ще прилага ЕСИФ по всички 11 тематични цели, всички общи и тематични предварителни условия на ЕСИФ са приложими за България.

В Споразумението за партньорство е представена информация за всички общи и тематични (специфични по фондове) предварителни условия, тъй като за изпълнението на всяко едно от тях е отговорен орган на национално ниво.

Управлението на процеса по оценката на изпълнението на предварителните условия се осъществява от министъра по управление на средствата на Европейския съюз. За целта се прилага комбиниран подход от няколко ключови направления:

- Приет от Министерския съвет на Република България списък с действия, срокове и отговорни институции за изпълнение на предварителните условия. Списъкът обхваща всички условия, залегнали в проектите на регламенти;
- Включване на задължението да следи за изпълнението на общите предварителни условия като една от отговорностите на създадената Работна група за разработване на Споразумението за партньорство. На заседанията на Работна група регулярно се представя информация за напредъка в изпълнението на условията и предприетите действия;
- Редовни работни срещи с идентифицираните ресорни служители от всяка институция, отговорна за съответното условие. През февруари 2013 г. този експертен състав е формализиран в Под-група за предварителните условия към Работната група за Споразумението за партньорство. Обхватът на ангажиментите на под-групата включва наблюдение на актуалния статус на изпълнение на конкретните ангажименти, заложиени за изпълнение на съответните предварителни условия, както и подготовка на информация за оценка на изпълнение на съответните предварителни условия и на План за действие за изпълнението до 2016 г. на неизпълнените към декември 2013 г. приложими предварителни условия;
- Поддържане на база данни за статуса на изпълнение на всяко условие, която се актуализира регулярно чрез получаване на информация от съответните отговорни институции.

В Приложение 5 е представено резюме на изпълнението на предварителните условия на национално ниво.

В Приложение 6 са описани всички общи предварителни условия, които към момента не са изпълнени, като за всеки критерий по всяко условие са описани действията, които предстои да се извършат, сроковете и отговорните институции.

В Приложение 7 са описани всички приложими на национално ниво тематични предварителни условия, които към момента не са изпълнени, като за всеки критерий по всяко условие са описани действията, които предстои да се извършат, сроковете и отговорните институции.

По отношение на изпълнението, подробно представено в посочените приложения, може да се заключи, че към 31.12.2016 г. няма да има неизпълнено условие. Към момента статусът на изпълнение показва, че част от критериите по отделните условия са отчетени като изпълнени, а за повечето са предприети мерки за постигането им и в най-честия случай срокът за това е декември 2013 г.

2.4. Обща рамка за изпълнението

Един от ключовите елементи на реформите в Кохезионната политика, Общата селскостопанска политика и Общата политика по рибарство е свързан с акцента, който се поставя върху изпълнението, ориентирано към резултатите. В този смисъл, целта на рамката за изпълнение е да се създадат необходимите гаранции, че интервенциите, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, водят до постигане на заложените цели.

¹⁹⁸ Информацията в таблицата ще бъде попълнена след одобрение от Министерския съвет на актуализацията на Конвергентната програма на Република България

С оглед на прегледа на изпълнението, който ще бъде извършен през 2019 г., на национално ниво ще се създадат необходимите гаранции, че рамките за изпълнение на отделните програми позволяват обективно и коректно отчитане на напредъка в изпълнението приоритетите оси – както сами по себе си, така и в сравнение с други приоритети, съфинансирани от същия фонд. С тази цел ще се осигури прилагането на единен и последователен подход при определяне на индикаторите и междинните цели (milestones) по отделните програми.

В съответствие с препоръките на ЕК, в рамката за оценка ще бъдат включени индикатори за продукт и финансови индикатори. По отношение на индикаторите за продукт, където е приложимо, ще се цели съпоставимост по отделни приоритети (напр. когато съдържат мерки по един и същи инвестиционен приоритет). С оглед осигуряване на съпоставимост между финансовите индикатори на отделните приоритети, те ще бъдат дефинирани по еднакъв начин за всички приоритети, като междинната цел ще бъде равна на целта по правилото автоматично освобождаване на средства по съответната приоритетна ос за 2018 г. Крайната цел ще бъде равна на общия размер на публичните разходи за приоритета.

В рамките на процеса на програмиране ще бъдат приложени следните последователни действия за осигуряване на ефективното прилагане на рамката по време на изпълнение на програмите:

- **обсъждане на подхода** - в рамките хоризонталната мрежа от експерти за оценка, координирана от Централното координационно звено, ще бъде обсъден общия подход за изготвяне на рамките за изпълнението. Акцентът на този етап ще бъде поставен върху следването на единен подход при избора на индикатори и техните междинни и крайни цели. При идентифициране на такава необходимост, Централното координационно звено ще изготви методологически указания за прилагането на този подход.
- **одобряване на предложение за рамка за изпълнението по всяка програма** - в съответствие с функциите си, всяка от тематичните работни групи за разработване на отделните програми ще обсъди проект на рамка на изпълнението по съответната програма. На този етап следва да се гарантира, че предложените индикатори са подходящи и могат по коректен и обективен начин да демонстрират общия напредък в изпълнението на програмата.
- **координиране на рамките за изпълнение на отделните програми** - след изготвяне на проектите на рамки за изпълнението на всяка програма, същите ще бъдат повторно разгледани от хоризонталната мрежа от експерти за оценка с оглед гарантиране на съответствието на избраните индикатори и техните междинни и крайни цели с изискванията на Европейската комисия и с подхода, уточнен в рамките на първия етап, описан по-горе.
- **съгласуване на рамките за изпълнението** - като част функциите на Работната група за разработване на Споразумението за партньорство за осъществяване на хоризонталната координация по съдържанието на програмите е предвидено обсъждане на рамките за изпълнението. Целта на обсъждането е да бъде осигурена съпоставимостта на междинните и крайни цели на индикаторите по отделните програми, за да се създадат необходимите предпоставки за „справедливо“ разпределение на средствата от резерва за изпълнение на базата на прегледа на изпълнението през 2019 г.
- **одобряване на рамката за изпълнение** - тематичните работни групи отговарят за изготвянето на проекта на съответните програми. В този смисъл, финализиращият в резултат от описаните етапи проект на рамката за изпълнението на всяка програма ще бъде одобрен от съответната тематична работна група и ще подлежи на последващо одобрение като част от проекта на съответната програма.

С цел осигуряване на съпоставимост, допълване и хармонизация между индикаторите и целите в рамките за изпълнението на отделните програми, се предвижда не само непрекъсната координация между различните програми и ЦКЗ, но и активно сътрудничество с Националния статистически институт още от етапа на програмирането. По този начин ще се гарантира, че НСИ ще предоставя своевременно достоверна, актуална и съвместима информация (където е необходимо и дезагрегирана по компоненти) за целеполагането и отчитането на стойностите на избрания набор от индикатори.

По отношение на мониторинга на рамките за изпълнение, ранното идентифициране на проблеми и тяхното адресиране и проследяване, ключова роля ще имат методите за мониторинг и оценка на изпълнението на програмите като част от общите системи за управление и контрол. Методологията за мониторинг и докладване на данните ще включва всички приложими инструменти, като мониторингът на изпълнението ще бъде текущ по всички показатели, които го позволяват, а докладването ще се извършва минимум два пъти годишно на регулярните срещи на КН. Напредък в постигане на целите ще бъде отразяван и в годишните доклади за изпълнението на програмите, както и в рамките на информация за целите на общия мониторинг на изпълнението на програмите и Споразумението за партньорство, осъществяван от Централното координационно звено. Изпълнението на индикаторите може да бъде обсъждано по целесъобразност и в рамките на хоризонталната мрежа от експерти за оценка. Комитетът за наблюдение на Споразумението за партньорство в рамките на своите отговорности ще проследява общия напредък по рамките за изпълнение на отделните програми. В тази връзка той ще има ключова роля при разработване на предложението на страната към Европейската комисия за разпределение на резерва за изпълнение през 2019 г.

УО ще извършват регулярно наблюдение на напредъка по всеки индикатор от рамката за изпълнението, включващо най-малко следните елементи:

- напредък спрямо заложените целеви нива;

- анализ и идентифициране на фактори, допринасящи за или възпрепятстващи напредъка – предвижда се по-широкообхватен анализ, вкл. на вътрешните и външните за програмата фактори (макроикономически, екологични, социални и други), като ще бъдат изследвани и кумулативните ефекти от всички фактори;
- мерки за адресиране на затрудненията/забавянията.

От друга страна, всяка програма разработва оценка на риска, която включва и оценка на риска за изпълнението на индикаторите. В хода на изпълнение на програмите също ще бъде извършвана регулярна оценка на риска (минимум веднъж годишно) с акцент върху ранното идентифициране на проблеми, предписването и предприемането на превантивни/коригиращи мерки, както и своевременното им проследяване и анализ на постигнатите резултати. В рамките на тези оценки ще бъде оценяван и риска за постигане на целите в рамката за оценка на изпълнението.

В допълнение, се предвиждат текущи оценки, чрез които независимо и обективно ще се оценява напредъка в постигането на резултатите, както и факторите, определящи нивото на постигане на заложените цели, и ще се залагат препоръчителни мерки за преодоляване на евентуални забавяния/затруднения.

2.5. Административен капацитет

Оценките, извършени на национално ниво по отношение на НСРР и националните програми (оценка на НСРР, ОПТ, ОПОС, ОПРР, ОПАК, ПРСР и ОПРСР) идентифицират капацитета на бенефициентите за разработване и изпълнение на проектите и административния капацитет на звената, отговорни за изпълнението, управлението и контрола на програмите, като едно от ключовите предизвикателства пред изпълнението и управлението на програмите и потенциала за усвояване на средствата през настоящия програмен период. Слабости по отношение на административния капацитет са посочени и в Позицията на службите на ЕК относно разработването на Споразумението за партньорство и програмите в България за периода 2014 – 2020 г.

В тази връзка е и идентифицираната необходимост от по-нататъшно укрепване на капацитета на администрацията и бенефициентите чрез продължаване на добрите практики, въведени през програмен период 2007 – 2013 г. и включването на нови мерки с цел своевременно достигане на необходимото високо ниво на компетентност както на звената, ангажирани с изпълнението, управлението и контрола на програмите, така и на отделните категории бенефициенти.

Общ преглед на текущото състояние и идентифицирани нужди

По отношение на **звената, отговорни за управлението**, изпълнението и контрола на програмите, съфинансирани със средства от СКФ (Управляващи органи и Междинни звена, Сертифициращ орган, Одитен орган и Централното координационно звено¹⁹⁹) идентифицираните основни трудности през периода 2007-2013 г. бяха свързани с недостиг на човешки ресурс с необходимото ниво на опит, висока степен на текучество на служителите, както и липсата на достатъчни стимули за служителите.

Към края на 2012 г. в звената, отговорни за управление и изпълнение на програмите по СКФ работят общо 1272 служители и техният брой се е увеличил спрямо 2011 г. (1210 служители през 2011 г.). Същевременно се наблюдават две основни тенденции по отношение на административния капацитет – от една страна увеличаване на постоянно заетите служители и от друга намаляване на броя на служителите, напуснали системата.

Тези изводи са от значение за устойчивостта на постигнатите резултати в изграждането и развитието на административния капацитет и на изградената система за управление на средствата от ЕС, тъй като текучеството на персонала и загубата на експертиза водят до значително забавяне на процеса и се отразяват най-вече на бенефициентите по отделните оперативни програми.

В съответствие с извършените средносрочни оценки на Програмите и НСРР 2007 – 2013 г., както и въз основа на резултатите от изготвените анализи на административния капацитет на 36 общини и на институциите конкретни бенефициенти по ОПРР 2007-2013 г., могат да бъдат направени следните изводи във връзка с административния капацитет на отделните категории **бенефициенти**:

- **Общини** - като основни предизвикателства през настоящия програмен период се очертаха недостатъчните компетенции за стратегическо планиране и приоритизацията по отношение на инвестициите в общинските планове и програми, недостатъчната численост на персонала и висока натовареност на служителите, честите кадрови промени и ниските нива на заплащане, в това число и проблемите, произтичащи от прилагането уредбата, регламентираща разходите за организация и управление. Идентифицират се и трудности, свързани с недостатъчното познаване на действаща нормативна уредба, особено в областта на обществените поръчки и строителството (ЗОП, Закона за устройство на територията и свързаните с него наредби), липсата на достатъчно средства за обучения, лошото материално-техническо осигуряване, както и липсата на достатъчен административен капацитет и опит на бенефициентите в управлението, контрола и отчитането на инвестиционни проекти. Същевременно общините срещат

¹⁹⁹ В началото на 2012 г. към структурите за управление на СКФ на национално равнище беше добавена и АОП, предвид функциите ѝ по осъществяване на предварителен контрол върху процедури за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично от европейските фондове.

трудности при постигането на съответствие между проектите и съответните програми (индикатори, ресурси, приоритети).

Като основни причини за констатираните проблеми на общините, в качеството им на бенефициенти по оперативните програми, могат да бъдат посочени забавянето на реформата към финансова децентрализация в България и липсата на достатъчно финансов ресурс за пре-финансиране на проектите, както и спецификата на проектите, които общините изпълняват през този програмен период, а именно тяхното комплексно естество и голям размер.

- **Институционални бенефициенти по ОПТ** – спецификата им предопределя и различното естество на предизвикателствата, свързани с административния им капацитет²⁰⁰: усложнени процедури за управление и контрол (АПИ и НКЖИ), несъпоставимост между системите за управление и контрол и изискванията на ОПТ и неефективно прилагане на разписаните процедури (ИАППД); припокриване на функциите в рамките на съответно звено (НКЖИ и ДППИ); ниска степен на ефективност (НКЖИ, АПИ и ДППИ), ниска (НКЖИ и АПИ) или незадоволителна (ДППИ и ИАПД) степен на изпълнение на отделните фази на проектите.
- **Институционални бенефициенти по ОПРР** - по отношение на административния им капацитет се констатира обща тенденция по отношение на недостатъчна численост на персонала, ангажиран за изпълнение на проектите и недостатъчен брой на провежданите обучения, недостатъчно разграничение на задълженията и отговорностите на всеки служител, ангажиран в програмирането, разработването, управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на проекти; остаряла техника, софтуер и комуникационни технологии.
- **Бенефициенти от съдебната система** - основната и често непреодолима трудност при реализиране на проекти е липсата на оборотни финансови средства, с които да бъдат извършвани плащания към изпълнителите по проектите. Невъзможността да се осигури авансово финансиране за изпълнение на дейностите често води до отказ от подаване на проектно предложение на голяма част от потенциалните кандидати от съдебната система. Липсва изграден и функциониращ механизъм за координация между различните звена на съдебната система, които са конкретни или потенциални бенефициенти по програмите както и оперативност и изграден/утвърден капацитет за подготовка и управление на проекти от представители на съдебната система.
- **Бизнеса като бенефициент** - констатираните трудности са свързани, от една страна, с липсата на опит при подготовка и изпълнение на проекти, финансирани със средства от ЕС и недостатъчния административен капацитет, в това число и затруднения от страна на бенефициентите по отношение на провеждане на процедури за избор на изпълнители. От друга страна, осигуряването на финансовия ресурс, необходими за предварително финансиране и съфинансиране на проектните дейности, е едно от най-сериозните предизвикателства пред бизнеса за успешно изпълнение на одобрените проекти. Значителни затруднения за бизнеса като бенефициент създават и недоброто фокусиране на интервенциите спрямо потребностите на бизнеса както и програмирането на схемите по начин, който поставя бариери пред участието на бизнеса.
- **Бенефициенти от структурите на гражданското общество** - идентифицираните проблеми са свързани с устойчивостта на неправителствените организации, намаляване на броя и качеството на организациите, занимаващи се с общностно развитие и стратегическо планиране, влошаване на показателите, свързани с организационен и финансов капацитет, а оттам и общ нисък капацитет на организациите в сектора за подготовката и изпълнението на проекти. От установените слабости произлиза и невъзможността за формулиране на общностни каузи и включването на гражданите в тях, недостатъчно интензивни контакти между НПО от различни сфери и с различни целеви групи и липса на редовен обмен на информация, опит и добри практики, недостатъчно активни и задълбочени контакти между представителите на НПО и администрацията (НПО иницирират сътрудничество със структурите на местната и централна администрация главно за формално съдействие при кандидатстване по проекти – в този смисъл установените партньорства трудно запазват своя дълготраен характер след приключване изпълнението на съответните проекти.); недостатъчна информираност на СГО за проблемите и предизвикателствата в местното развитие, както и за областите, в които администрацията иска да си сътрудничи с неправителствените организации и активно да търси контакти с тях; труден достъп до финансиране за подготовка на проекти.

Значителна част от констатираните слабости и проблеми, както на ниво структури на управление на национално ниво, така и на ниво бенефициенти, са адресирани още през програмен период 2007 – 2013 г., като част от слабостите и проблемите са получили вече своето работещо решение. През програмния период 2014 – 2020 г. ще е необходимо предприемането на мерки за продължаване и устойчивост на постигнатите резултати, а в някои области е идентифицирана и необходимостта от полагане на по-нататъшни усилия за преодоляване на слабостите и проблемите.

Добри практики и мерки за подобряване на административния капацитет

Предприетите мерки за подобряване на капацитета на органите, имащи отговорности по управление на средствата от ЕС и на основните групи бенефициенти могат да се обобщят в следните направления:

²⁰⁰ Резюме от извършена оценка на Оперативна програма „Транспорт“ на тема „Изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти“ - http://www.optransport.bg/upload/docs/Reszume_ocenka_beneficienti_BG.pdf

Подобряване на комуникацията с (потенциалните) бенефициенти:

- За своевременно предоставяне на актуална и общодостъпна информация беше изграден Единния информационен портал за обща информация за изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България (www.eufunds.bg);
- През 2011 г. започна изграждането на мрежата от 28 информационни центрове (Централен информационен и координационен офис и 27 областни информационни центрове за популяризиране на Кохезионната политика на Европейския съюз в България, реализирани с финансовата подкрепа на ОПТП. Първите центрове започнаха активно своята работа още през 2011 г. В началото на 2012 г. мрежата беше окончателно сформирана, като същата изпълнява различни проактивни инициативи, свързани с популяризирането на Кохезионната политика на ЕС в България. Информационните центрове работят активно с управляващите органи, като ги подпомагат при реализирането на информационни кампании на територията на областите. По този начин беше подкрепена кампания на ОПРЧР (за популяризиране на добри практики) и ОПРР (за енергийната ефективност на многофамилни жилищни сгради). Чрез информационните събития в страната, мрежата подпомага потенциалните и настоящи бенефициенти;
- Публикуване на наръчници, разяснения, указания, списъци на най-често допускани грешки; предварителното публикуване на насоки за кандидатстване и оперативни ръководства за управление на проектите с цел запознаване на потенциалните бенефициенти с тях и получаване на „обратна връзка“ по тях; своевременно провеждане на информационни дни и близка работа с бенефициента по време на изпълнението на договори.

Повишаване на капацитета на структурите, имащи отговорности по управлението на средствата от ЕС и на бенефициентите:

- Основен метод за директно и осезаемо повишаване на административния капацитет е предоставянето на обучения, които са правят постоянни инвестиции във формирането на експертиза и непрекъснатото усъвършенстване на знанията и уменията на служителите и бенефициентите - всички звена за изпълнение, управление и контрол на средствата от фондовете на ЕС изготвят ежегодно планове за обучения, като се наблюдава тенденция с всяка следваща година степента на тяхното изпълнение да нараства. През 2012 г. са извършени общо 413 обучения за 2 435 служители от всичките звена, което прави средно по 2 обучения на служител. В резултат от изпълнението на проект на ЦКЗ за обучение на регионалните и местни власти, финансиран от ОПТП, са проведени 144 обучения и са обучени 3 118 служители на областни и общински администрации, както и представители на областните информационни центрове на следните теми: обществени поръчки, включително промени в ЗОП, държавни помощи, управление на проектния цикъл, финансово управление и контрол, информация и публичност, европейско териториално сътрудничество и схеми за ПЧП. В допълнение са проведени 32 обучения за работа с Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти и са обучени 661 потребители на системата.
- Добър инструмент в областта на обученията за повишаване на административния капацитет е разработената интернет базирана система за дистанционно обучение на служителите на регионалните и местни власти, която ще продължи да функционира и през програмния период 2014-2020 - общо към началото на 2013 г. са проведени над 430 обучения на структурите-бенефициенти в различни сфери, свързани с изпълнение на техните отговорности и функции по управление на средствата от СКФ на ЕС и над 170 обучения на експерти, представители на бенефициентите, от местните власти и на други структури, работещи по СКФ.
- УО на всички програми организират обучения за потенциални и настоящи бенефициенти относно кандидатстването, изпълнението, отчитането и управлението на проектите по новообявените и вече стартирали схеми за БФП. През 2010 г. беше въведено нормативно задължение за организиране на разяснителна кампания, предназначена за потенциалните бенефициенти след обявяване на всяка процедура за подбор на проекти. Въведена беше и възможност за провеждане на въвеждащо обучение за бенефициентите за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ по дадената схема след сключването им, като това се наложи като практика за всички ОП.
- По ОПРР са изготвени планове за действие за укрепване капацитета на конкретните бенефициенти по програмата и на 36 общини с конкретни мерки и източници за тяхното финансиране, въз основа на които ще се извърши и програмирането на приоритетната ос за техническа помощ по ОПРР 2014-2020. За конкретните бенефициенти по ОПРР са в процес на изпълнение проекти за укрепване на капацитета, в това число за осигуряване на техника и оборудване, участие в обучения, материално стимулиране на експертите, участващи в изпълнението на проектите. Финансират се и проекти за подготовката на ИПГВР на 67 града конкретни бенефициенти по ОПРР 2014-2020 г., както и проект за подкрепа за идентифициране на списъци с проекти за градско развитие и разработване на готови (зрели) проекти, с които общините - конкретни бенефициенти ще имат възможност да кандидатстват за финансиране със средства по линия на ОПРР 2014 – 2020.
- С цел подпомагане на екипите на общините и осигуряване на пълна и своевременна мобилизация за изпълнение на дейностите, предвидени в проектите, финансирани от ОПОС, бяха създадени мобилните групи от инженери и юристи, които да предоставят консултации на място. С прилагането на тези мерки УО на ОПОС постигна

надграждане на съвместните усилия с общините за бързото и качествено изпълнение на над 80 нови проекта, така че те да приключат успешно и в определения срок – 31 декември 2014 г.

- По проект на ЦКЗ бяха предприети мерки за укрепване на капацитета чрез създаване на мобилно експертно звено за подкрепа на местните и регионални администрации при изпълнението и управлението на инфраструктурни проекти, финансирани от СКФ. Пилотните консултации, предвидени по проекта, стартираха през март 2013 г., а през втората половина на годината се очаква да започнат основните консултации, след определяне на изпълнител по реда на Закона за обществените поръчки.
- Техническата експертиза на Инициативата JASPERS се ползва при подготовката на национални инфраструктурни проекти с приоритетно значение, за които се предвижда финансиране от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз. Подкрепата, предоставяна чрез инициативата включва мерки за укрепване на административния капацитет на звената, отговорни за подготовката и управлението на проектите и програмите., подготовка и управление на инфраструктурни проекти, консултиране във връзка с подготовката на секторни реформи, подготовка на стандартизирани тръжни документи за инфраструктурни проекти (в секторите „транспорт“ и „околна среда“) за строителство, доставки и услуги, други документи, съгласно изискванията на българското и европейско законодателство. Сред изпълняваните от JASPERS мерки са такива, осигуряващи по-добро качество на подготвените Генерални планове в сектор „води“, подкрепа на реформата във водния сектор, укрепване на административния капацитет и представяне на ефективни модели за управление на ж. п. сектора, стратегически преглед на подготовката и реализацията на железопътни инвестиционни проекти за програмния период 2014-2020 на ОП "Транспорт" и др.
- Беше взето решение за използване на експертизата на международните финансови институции и по-конкретно Световна банка, Европейската банка за възстановяване и развитие и Европейската инвестиционна банка. Помощта от МФИ се предоставя под формата на консултантски услуги на управляващите органи и бенефициентите на ОП и се финансира със средства от съответните ОП. През 2012 г. стартира и реалното изпълнение на дейностите по Меморандумите за разбирателство.
- Предвид новите функции на АОП по осъществяването на предварителен контрол върху процедури за възлагане на обществени поръчки, финансирани напълно или частично от европейските фондове, от изключително значение е укрепването на административния капацитет на тази структура, с цел гарантиране ефективното и ефикасно изпълнение на тези нови функции. В тази връзка в началото на 2013 г. стартира изпълнението на проект за укрепване капацитета на АОП по ОПТП за усъвършенстване на системата на предварителен контрол на процедури, финансирани с европейски средства и осигуряване на предпоставки за електронно възлагане,.

Повишаване на мотивацията на служителите от структурите, имащи отговорности по управлението на средствата от ЕС:

- От 1 юли 2012 г. в българската държавна администрация беше въведен нов модел на заплащане, насочен към изграждане на конкурентноспособен и по-добре заплатен сектор - индивидуалното възнаграждение на всеки служител вече е обвързано с оценката на изпълнението на длъжността, чиито елементи са постигнатите резултати и проявените компетенции. Създадени са ясни правила за ежегодното диференцирано увеличение на индивидуалната заплата. В резултат на прилагането на новия модел на заплащане и извършената оптимизация на структури и численост, средното възнаграждение в централната администрация през 2012 г. се увеличи с над 13%.
- Като добра практика се наложиха мерките за увеличаване на служителите в звената, свързани с управлението и прилагането на фондовете на ЕС, като беше въведена длъжността „сътрудник по управление на европейски проекти и програми“. Целта беше да се укрепи административния капацитет на звената и да се повиши ефективността при координацията, управлението и контрола на средствата от ЕС, чрез привличане на висококвалифицирани служители, на които се предлагат възнаграждения, конкурентни на тези в частния сектор.
- Чрез приети законови промени се предостави възможност за назначаване по трудово правоотношение на сътрудници по управление на европейски проекти и програми и в административните структури и звена към централните и общинските органи, които са бенефициенти на фондове и програми на ЕС с цел укрепване и поддържане на административния им капацитет.

Мерки за повишаване на административния капацитет за периода 2014 – 2020 г.

С оглед адресирането на горните предизвикателства и продължаване на „добрите практики“ за следващия програмен период се предвиждат следните мерки за засилване на капацитета на структурите на централно равнище и на бенефициентите по оперативните програми:

- Обособяване на УО в самостоятелни „изпълнителни агенции“ към съответните министри и на ЦКЗ, ЦИО и ЦИКО като „държавна агенция“, което да осигури ефективността на тези звена, оптимизиране на работата им, намаляване на административната тежест за бенефициентите;
- Изграждане на Академия по управление на проекти, като се вземе предвид и възможността за финансиране на модул, свързан с виртуално получаване на знания и умения. Чрез изграждането на Академия по управление на

проекти и с финансиране от ОПДУ се предвижда ЦКЗ да осъществява организацията на обученията от хоризонтален характер за служителите на звената, отговорни за управлението и изпълнението на програмите, институционалните бенефициенти и регионалните и местни власти, докато УО, с финансиране от средствата за техническа помощ по съответната програма, организират обученията за техните бенефициенти с акцент върху спецификите на съответната програма;

- Координация на бенефициентите по отделните програми с цел обменяна на добри практики (напр. за одобрени документи и успешно проведени процедури по ЗОП), документи, практически съвети и др.;
- Продължаване на добрата практика за повишаване на компетенциите на служителите чрез участие в специализирани обучения;
- Продължаване на добрата практика за повишаване на капацитета на структурите на гражданското общество и на бизнеса, в качеството им на бенефициенти по оперативните програми, чрез организиране на фокусирани и добре структурирани обучения;
- Продължаване на функционирането на интернет-базираната система за дистанционно обучение на служителите на регионалните и местни власти, разработена през настоящия програмен период, чрез проект, финансиран със средства по ОПДУ;
- Функциониране на мобилно експертно звено за подкрепа на местните и регионални администрации при изпълнението и управлението на проекти, финансирани от ЕСИФ и по-специално инфраструктурни проекти и през следващия програмен период;
- Изграждане на капацитет за разглеждане на жалби по индивидуалните административни актове, издавани по реда на Закона за управление на средствата от ЕС. В проекта на Закон е предвидено, че тези актовете се обжалват по административен ред пред министъра към когото е агенцията, определена за Управляващ орган. Жалбите следва да се разглеждат извън УО с оглед осигуряване на необходимата функционална независимост. В тази връзка се планират мерки за изграждане на капацитет за разглеждане на получените жалби в министерствата, подпомагащи съответните министри.
- Повишаване на мотивацията на служителите в УО, СО, ОО, ЦКЗ, ЦИО, ЦИКО чрез прилагане на гъвкави схеми за определяне на възнагражденията и въвеждане на системи за заплащане, обвързани с резултатите;
- Оптимизиране на разпоредбите относно възнагражденията на служителите на институционалните бенефициенти, вкл. от регионални и местни власти, ангажирани в екипите за управление и изпълнение на проекти в бъдещото законодателство, предвид ограниченията, констатирани през периода 2007-2013, които доведоха до ниска мотивация на служителите и нежелание за участие в процеса по управление и изпълнение на проектите;
- Продължаване на практиката за назначаване на служители на длъжност „сътрудник по управление на европейски проекти и програми“ в административните структури на централно и местно ниво;
- Доразвиване на Единния информационен портал за обща информация за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС в Република България за целите на програмния период 2014 – 2020 г.;
- Запазване и развиване на ролята и дейността на 27-те областни информационни центрове и Централния информационен и координационен офис за популяризиране на политиката за сближаване на ЕС в България;
- Надграждане (укрепване) на капацитета на експертите в 27-те областни информационни центрове и Централния информационен и координационен офис за популяризиране на политиката за сближаване на ЕС в България за предоставяне на точна, ясна и актуална информация на клиентите на офисите за възможностите за финансиране, включително чрез предоставяне на отговори на въпроси по конкретни процедури. Особено важна е ролята на информационните центрове по отношение на осъществяване на медиация между управляващите органи и потенциалните бенефициенти при подготовката на процедури за кандидатстване с проектни предложения чрез активиране на обществения диалог по темата.
- Предвид положителния ефект от прилагането на инициативата JASPERS, се планира нейното прилагане и през програмния период 2014 – 2020 г.;
- Продължаване използването на експертизата на МФИ за предоставяне на консултантски услуги на УО и бенефициентите на Програмите в областта на укрепването на административния капацитет и за подготовката и изпълнението на инфраструктурни проекти;
- С цел продължаване на мерките за укрепване на капацитета на звената на централно ниво с хоризонтални функции по отношение на ЕСИФ, както и на капацитета на регионалните и местни администрации за управление на проекти (общ капацитет, а не по конкретни програми), същите са предвидени като бенефициент по ОПДУ за програмен период 2014 – 2020;
- Предвид важната роля на АОП в системата за управление и контрол на ЕСИФ, се предвижда и през следващия програмен период да се инвестира в укрепването на административния капацитет на агенцията, като за целта тя ще бъде включена като бенефициент по ОПДУ;
- Подобряване на материално-техническата обезпеченост за изпълнение на функциите на структурите за управление на национално ниво и на бенефициентите.

- Повишаване на административния капацитет на звената по управлението, изпълнението и контрола на ПМДР (2014-2020) в тези области и набелязването на необходимите промени в системите им за управление и контрол.

2.6. Намаляване на административната тежест

Общ преглед и оценка на административната тежест през периода 2007-2013г.

Още в началото на програмния период 2007-2013 г. кандидатите и бенефициентите се сблъскаха с висока степен на формализация и сложни административни процедури. Един от факторите, формиращи сериозна административна тежест, е големият брой на приложимите нормативни актове и разпоредби. Честите промени в тях, както и в указанията и процедурите за изпълнение на програмите, водят до липсата на предсказуемост и стабилност, както и до значителни затруднения и нерядко до непосилни за прилагане от бенефициентите правила.

Затруднения за бенефициентите създават и различията в процедурите и правилата по отделните програми за подготовка и оценка на проектни предложения, съдържащи сходни по своя характер инвестиции/дейности, както и за изпълнение и отчитане на сходни проекти. Същевременно в рамките на всяка програма административната тежест, която се създава на отделните етапи от проектния цикъл, е еднаква, независимо от характера и бюджета на проектите.

Всички етапи от проектния цикъл се характеризират и с голям обем документи и затруднен документооборот. Едни и същи документи се изискват неколкостранно от кандидатите/бенефициентите, често се изискват и документи, които са налични в публични регистри и могат да бъдат проверени/изискани по служебен път. В някои случаи на документалното отчитане се отдава по-голямо значение, отколкото на резултатите от проекта и се налага принципът, че „добре отчетеният проект, е успешен проект“.

Сложните процедури и големият обем на изискуемите документи често водят до значителни забавяния в процеса по оценка на проектните предложения, което създава реален риск от обезсмисляне на проектни идеи, особено по отношение на проекти, свързани с разработването и/или внедряването на иновации - поради прекалено дългите срокове за оценка се стига до загуба на иновативност на проектите. От друга страна, забавянията в процеса на верификация и възстановяване на извършените разходи лишават бенефициентите от свободен финансов ресурс, което затруднява по-нататъшното изпълнение на проектните дейности.

В етапите на подготовката, оценката, изпълнението, мониторинга и контрола на проектите участват множество отговорни страни, което предполага съществуването на координация и взаимодействие между тях. На практика обаче, този процес е трудно осъществим. В тази връзка един от основните фактори, водещи до създаването на прекомерна административна тежест, е ниското ниво на доверие между отделните звена (между УО и МЗ; между отделните контролни органи), както и между институциите и бенефициентите, което резултира във въвеждане на свръх-контроли, припокриване в обхвата на контролните дейности, извършвани от отделните органи, „пре-застраховане“ (например поставяне на всеки разходооправдателен документ на допълнителни обозначения, удостоверяващи, че разходът е извършен по съответната програма, с цел избягване на двойно финансиране) и съответно – бюрократизиране на процесите, ограничение на гъвкавостта на институциите и забавяния на всеки етап от проектния цикъл²⁰¹. Тази тежест е още по-голяма, когато различните контролни органи предоставят различни, в нередки случаи, противоречащи си становища по коректността или законосъобразността на един и същи разход/документ/действие. В допълнение, често се наблюдават практики, при които УО/МЗ проверява редовността на документи, за които отговорните институции (НАП, ДНСК, АОП, АДФИ) вече са дали становище.

Същевременно, прилагането на режимите за възлагане за изпълнение на проектни дейности по реда на Закона за обществените поръчки или ПМС 55/12.03.2007 г. допълнително утежнява и забавя процеса на изпълнение на проектите поради процедурите по предварителен/последващ контрол на тръжните документации, които в допълнение не създават гаранции за бенефициента, че впоследствие няма да му бъдат наложени финансови корекции за нарушения в същите процедури. От друга страна, в някои случаи се прилагат дори по-рестриктивни процедури от минимално изискуемите съгласно законодателството, което създава допълнителна административна тежест за бенефициентите – например УО/МЗ на някои програми изискват доказване на извършените разходи дори когато се касае за много ниски размери на безвъзмездната помощ.

Наред с това е налице и допълнителната тежест, породена от общите правила и процедури, действащи в съответните сектори (например регистрационни режими, провеждане на отчуждителни процедури, процедури за извършване на административни справки и издаване на административни документи и др.). Тежката нормативна база е една от причините за отказ на кандидат-бенефициенти от подаване на проектни предложения, както и за прекратяване на договорите за безвъзмездна финансова помощ.

²⁰¹ Окончателен доклад за анализ и оценка на напредъка по отношение на постигане на целите/приоритетите на НСРР и на съответния принос на оперативните програми към тях, м. май 2012 г.

Административна тежест се създава и по отношение на осигуряването на финансовия ресурс, необходим за изпълнение на проектите. Възможността за ползване на авансови плащания по договори за БФП бе сериозно възпрепятствана от наложени административни изисквания за обезпечаване на пълния размер (при някои от програмите дори 110% от размера) на исканите аванси, което като резултат наложи прекратяването на договори за БФП поради липсата на средства за префинансиране/съфинансиране на проектните дейности.

Липсата в началото на програмния период на работеща информационна система, която да осигури възможност за електронна комуникация между кандидатите/бенефициентите и УО, в т.ч. за електронизация на процесите на кандидатстване и отчитане, беше един от ключовите фактори, обуславящи затрудненията за бенефициентите.

Ограничените възможности за осъществяване на оперативна комуникация с УО на програмите през първата половина на програмния период 2007 – 2013 г. също доведоха до значителни затруднения за бенефициентите във всички етапи от проектния цикъл. С въвеждането на нормативното изискване за провеждане на разяснителна кампания за потенциалните бенефициенти след обявяване на процедури за подбор на проекти, този проблем е частично преодолян. Позитивна мярка в тази посока е и въведената от Управляващите органи практика да организират обучения за бенефициентите, на които е отпусната БФП. Въпреки това могат да се положат допълнителни усилия в тази посока чрез предоставяне на кандидатите и бенефициентите на възможност за по-оперативна комуникация с УО.

Планирани мерки за преодоляване на административната тежест

Общата визия за намаляване на административната тежест в рамките на цялостния процес, свързан с координацията, управлението, изпълнението, мониторинга и контрола на средствата от ЕС, е за създаване на стабилна и предсказуема среда за изпълнение на програмите, съфинансирани от ЕСИФ, въвеждане на максимална електронизация на комуникацията между бенефициентите и УО, оптимизиране на административните процедури, премахване на ненужните задължения за бенефициентите и унифициране на правилата. Реализирането на тази визия в голяма степен е обвързано с приемането на Закона за управление на средствата от ЕС. Проектът на Закона е в процес на обсъждане, като основните цели, които той трябва да постигне, са да:

- обхване всички програми, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове;
- допринесе за унификация на правилата;
- осигури стабилност и предсказуемост;
- премахне съществуващата фрагментарност;
- гарантира оптимизиране и опростяване на правилата за изпълнение на програмите;
- допринесе за намаляване на административната тежест;
- въведе независима и ефективна процедура по разглеждане на жалбите;
- осигури електронизацията на процесите по кандидатстване, отчитане и комуникация с УО.

За прилагане на Закона се предвижда приемането на пакет от подзаконовни нормативни актове, общи за всички програми по ЕСИФ.

В тази връзка се предвиждат следните конкретни мерки за намаляване на административната тежест по отделните елементи на проектния цикъл²⁰²:

Документи и документооборот

Ще се въведат типизирани формуляри за кандидатстване и отчитане, като основните предпоставки за тази мярка са:

- от една страна, това значително ще облекчи бенефициентите и ще доведе до ограничаване броя на проблемите и въпросите при попълването на формулярите, респективно ще има по-малък брой неправилно попълнени формуляри и следователно, по-нисък брой отхвърлени поради тази причина проектни предложения;
- от друга страна, типизирането е задължителна предпоставка и за успешното реализиране на пълната електронизация на процесите, заложен в регламента. Независимо, че електронните системи следва да позволяват известна гъвкавост съобразно спецификите на процедурите, следва да се прилагат ограничен брой типизирани формуляри, например такива за инфраструктурни проекти, за „меки мерки“ и т.н.

С оглед оптимизирането на документооборота ще се:

- разшири приложението на електронно подаване на проектни предложения и отчитане на проекти;

²⁰² Мерките, които са заложили в проекта на Закон за управление на средствата от ЕС, все още са в процес на обсъждане и към м. април 2013 г. няма окончателно решение на национално ниво по тях.

- въведе техническа възможност за осъществяване на цялата комуникация между кандидатите/бенефициентите и УО по програмите, съфинансирани от СКФ на ЕС, както и между отделните звена на системата за управление на средствата от ЕС посредством ИСУН 2020;
- преустанови подаването на едни и същи документи повече от веднъж, както и ще се прецизират/ограничат случаите, в които е необходимо тези документи да бъдат подавани в оригинал или с нотариална заверка, както и с допълнителни копия;
- преустанови подаването на административни документи и други документи, издавани от публични институции, на хартиен носител при наличието на публично достъпни електронни регистри за справка на обстоятелства или при наличието на регламентиран служебен достъп (автоматизирано предоставяне на данни по реда на Закона за електронното управление) до такива справки.
- Въведе процедура по администриране на „едно гише“ от страна на ИАРА с оглед улесняването на потенциалните бенефициенти по мерките, свързани с развитието на устойчивата аквакултура по ПМДР (2014-2020) и необходимостта от намаляване на лицензионния натиск.

Подготовка на проектни предложения

Планират се следните конкретни мерки за намаляване на административната тежест в контекста на процеса по подготовка на проектните предложения:

- унифициране на правилата и изискванията за инвестиционни проекти по отделните програми по отношение на предварителната подготовка, изготвянето на подробна обосновка, цели, индикатори, бюджет и график за изпълнение на дейностите по проекта, пред-инвестиционни проучвания анализи разходи-ползи и др;
- изискванията при подготовката на проектните предложения ще бъдат специфицирани според размера на финансирането и сложността на проекта, чрез определяне на стойностен праг. Така за проектни предложения под този определен праг, изискванията към подготовката, последващото изпълнение и отчетността ще бъдат съобразени с риска, който носи този проект – риска от некоректно изпълнение и извършване на недопустими разходи и/или на нередности. Разпоредби, регулиращи прилагането на този подход е предвидено в проекта на Закона за управление на средствата от ЕС.
- осигуряване на възможност за разработване на интегрирани проектни предложения, които да бъдат оценени и финансирани по няколко програми едновременно с оглед постигането на максимален синергичен ефект от едновременно изпълнение на различни по характер, но взаимосвързани дейности/инвестиции (предвидено в проекта на ЗУСЕС). По този начин ще се създадат предпоставки за повишаване на ефективността и ефикасността от едновременната реализация на няколко инвестиции. Тази форма на кандидатстване е свързана с опростен процес на подготовка на проектните предложения и оптимизирана оценка, тъй като за всички инвестиционни идеи се подава един формуляр за кандидатстване, респективно един комплект документи и се провежда една оценка от обща оценителна комисия.
- нов опростен подход за предоставяне на БФП на конкретните бенефициенти на мерките за техническа помощ чрез т.нар. „бюджетни линии“ (предвидено в проекта на ЗУСЕС). Подходът е базиран на планирането на годишна база на индикативните дейности, които ще бъдат финансирани, и прогнозния размер на разходите за тях. След съгласуване на списъка от УО, разходите ще се отпускат на базата на план-сметката, като по този начин ще се постигне значително опростяване на процедурата за предоставянето и отчитането им.

Оценка на проектни предложения, предоставяне на БФП и изпълнение на проекти

Планират се следните конкретни мерки за намаляване на административната тежест в контекста на процеса по оценка на проектните предложения:

- определяне на „праг на съ-финансиране“, под който всички проекти подлежат на опростена оценка, състояща се само от оценка на административното съответствие и допустимостта и финансова оценка. Основните критерии, на които трябва да отговарят проектните предложения, следва да се зложат като критерии за допустимост, като не се извършва класическа техническа оценка, което ще доведе до съкращаване на оценителния процес;
- разширяване приложението, намаляване на етапите и значително опростяване на оценката на проектни предложения по процедурите на директно предоставяне, когато това е подходящо, с оглед по-облекчения процес на кандидатстване и сравнително опростената оценка при директно предоставяне на БФП предвид възможностите за комуникация между УО и кандидатите и за коригиране на проектните предложения;
- повишаване качеството на оценителния процес чрез поставяне на минимални изисквания по отношение на качеството на представените проекти като проекти под предварително определените прагове за качество не се финансират;
- отпускане на БФП на база едностранно волеизявление – решение/заповед на УО. Тази мярка ще доведе до процесуална икономия при издаване на самото решение и същевременно ще създаде предпоставки за по-ефективно и бързо производство по обжалване на решенията – по административен и съдебен ред;

- въвеждане на опростени процедури за изпълнение и отчитане на „малки“ проекти с определен „праг на съфинансиране“, например чрез подаване единствено на окончателен доклад, състоящ се от един общ доклад за изпълнението на проекта;
- отпадане на изискването за предоставяне на банкови гаранции за извършване на авансови плащания в случаите, в които рискът от неизпълнение на проекта се оценява от УО като нисък. В случай, че бъде предоставен аванс и в определен срок бенефициентът не започне реализацията на своя проект, то той следва да възстанови получената авансова сума, като в решенията за предоставяне на БФП се предвидят съответните гаранции за това.

Процедури за избор на изпълнител

Във връзка с процедурите за избор на изпълнители по проектите, съфинансирани със средства на ЕС, се планират следните действия за ограничаване на административната тежест:

- Наличие на ясно структурирани и стандартизирани правила въвеждащи унифициран подход в изискванията към бенефициентите, публично-правни или частно-правни субекти, при избора на изпълнител. Наличието на ясна регламентация следва да изключва възможността за нейното по-рестриктивно интерпретиране от страна на УО и контролни органи, като когато нормативно въведените правила определят изборът на изпълнител да бъде осъществен по определен ред, с оглед стойността на възлагане или типа бенефициент, тези правила следва да бъдат прилагани така както са регламентирани, без да бъдат утежнявани с допълнителни изисквания;
- прилагане на опростен ред за избор на изпълнител, съгласно нормативните изисквания, същевременно гарантиращ спазването на принципите на добро финансово управление, публичност и прозрачност, равнопоставеност и свободна конкуренция (предвидено в ЗУСЕС).

Верификация и плащания

Както и на етап „подаване на проектно предложение“, обемът от административни документи на този етап от проектния цикъл следва да бъде намален до минимум. В тази връзка се предвижда:

- в стандартизираните форми на отчет да се постави ограничение за обема на описваната информация с оглед подаване само най-съществената такава, необходима за отчитане на съответствието на изпълнението с първоначално заложеното;
- прилагането на правилата за отчитане на опростените разходи. Нормативните предпоставки за прилагане на опростените разходи са предвидени в Закона за управление на средствата от ЕС, като предвид неуспешния опит с прилагането им през настоящия програмен период, за периода 2014-2020 г. се предвижда приемането на национална методология в тази област;
- унифициране на процедурите по верификация и възстановяване на разходите по отделните програми в максимално възможната степен като ясно се разпишат правилата, функциите и отговорностите както на УО, така и на регионалните офиси/МЗ, където има такива, с цел да се избегне дублиране на дейности, извършване на проверки на няколко нива на едни и същи документи и информация, както и да има ясно идентифициране на носителя на отговорност на всеки един етап от проверките;
- по отношение на плащанията, липсата на разполагаем ресурс от страна на УО ще се изключи като основание за забавяне възстановяването на средства към бенефициентите. Поставянето на такова условие, извън сферите на влияние на бенефициентите, представлява прехвърляне на риска от ненавременен възстановяване на средства от страна на УО към бенефициента. В допълнение ще бъде запазена възможността за предявяване на искания за лихви от страна на бенефициентите за периода на просрочията.

Контрол

С оглед ограничаване на прекомерната административна тежест на етапа на контрол се предвиждат:

- осигуряване на координация на проверките, извършвани от различните контролни органи с оглед избягване припокриването на различните проверки (по отношение на техния обхват и време на провеждане). В тази връзка следва да се изгради и необходимата степен на доверие между отделните контролни органи, при което те да използват резултатите от извършените вече (от друг орган) проверки;
- въвеждане на изисквания за пропорционален контрол – съобразяване на броя и обема на контролните проверки с характера и бюджета на проекта;
- координиране на становищата на отделните контролни органи с оглед избягване на разнопосочни становища по законосъобразността на дадени процедури/извършени разходи и други.

В Приложение 8 са предложени индикативните планирани действия, които ще бъдат предприети за намаляване на административната тежест за бенефициентите и сроковете за тяхното приложение.

III. РАЗДЕЛ 3

3.1. Интегриран подход за териториално развитие

Идентифицираните в раздел 1.1. задълбочаващи се междурегионални и вътрешнорегионални различия и наличието на сериозни дисбаланси между някои части от територията на страната поставят на преден план необходимостта от интегриран подход на ЕСИФ за териториално развитие, насочен към балансирано намаляване на различията между регионите в страната и спрямо останалите европейски райони. Изведеното поради тази причина в стратегията пространствено измерение на практика добавя целта за териториално сближаване и местно развитие към стратегическите цели и приоритети на националното развитие.

Териториалното измерение на политиката на сближаване е със засилен фокус през следващия програмен период, както на европейско ниво, така и национално ниво. Териториалното развитие на България е обект на стратегически насоки и предложения за интервенции в три стратегически национални документа: Националната програма за развитие: България 2020, Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г., Националната концепция за пространствено развитие 2013-2025 г. Трите документа взаимно се допълват в предложените териториално насочени мерки, адресирани към постигане на целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“.

В съответствие с общото развитие на политиката на сближаване, броят и бюджетът на инструментите за местно развитие през програмен период 2014-2020 г., ще се увеличи и за България. Интегрираният подход към териториалното развитие, който ще бъде приложен, включва:

- възможност за прилагане на новата инициатива Водено от общността местно развитие по примера на прилагане на подхода ЛИДЕР чрез програмиране и прилагане на иновативни интегрирани многосекторни стратегии за местно развитие, основавайки се на опита от периода 2007-2013 и с фокус върху селските и рибарски райони;
- продължаващи инвестиции за стимулиране на устойчивото градско развитие въз основа на интегрирани планове за градско възстановяване и за развитие на дефинирани опорни центрове на растеж;
- продължаващо прилагане на мерки за конкретни територии със специфики в различието, например граничните области, като се търси по-високо ниво на ефективна допълняемост на мерките и проектите за европейско териториално сътрудничество с общите инвестиции за растеж и заетост;
- определяне и финансиране на предварително определени проекти с водещо регионално значение, в т.ч. по Дунавската стратегия на ЕС;
- диференциация на условията на подкрепа спрямо целевите групи и/или територии (размер на съфинансиране, допълнителна тежест при оценката, др. мерки за насърчаване включването на изостанали райони или групи в неравностойно положение);
- финансиране на всички типове инфраструктура след детайлно обосноваване приоритизация, която отчита както секторното, така и териториалното развитие.

3.1.1 Водено от общността местно развитие

Воденото от общността местно развитие ще се прилага на база разбирането, че стратегиите за местно развитие са по-ефективни и ефикасни ако се изготвят и прилагат на местно ниво от местните участници (подход „отдолу-нагоре“). За постигане на целта за ефективност и ефикасност на стратегиите е необходимо да са налични ясни и прозрачни процедури, както и адекватна подкрепа от страна на съответните администрации за прилагане на подхода и разпространение на добрите практики.

Основна цел, свързана с прилагане на BOMP, ще бъде продължаването на усилията от програмния период 2007-2013 г. за изграждане на култура на участие и развитие на местните инициативи, включително и чрез по-широко и по-задълбочено прилагане на подхода ЛИДЕР. Подходът ще бъде прилаган така, че местната общност да участва във вземането на решения за стратегията и избора на приоритети, които да бъдат следвани. Ключов елемент от прилагане на подхода ще бъдат мерките, свързани със създаване на капацитет на нови групи и укрепване капацитета на вече създадените такива. В тази връзка, акцент ще бъде поставен на мерките, свързани с:

- повишаване на познанията, обучение, участие и мобилизация на местното население;
- стимулиране на участието на местната общност в изготвяне на стратегиите за местно развитие;
- съблюдаване на спазването на принципите по отношение на процесите по сформирани на партньорствата на местно ниво и изготвяне на критериите за избор на местно ниво на подходящи проекти за осъществяване на стратегиите.

Приоритетите, които ще се изпълняват чрез BOMP са свързани с:

- насърчаване на социалното приобщаване за постигане на икономическо развитие в селските райони и намаляване на бедността;

- интегриран целесъобразен подход към околната среда, включително с оглед специфичните нужди на зоните по Натура 2000 и районите с висока природна стойност, смекчаване на последиците от и адаптиране към изменението на климата;
- фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката.

По линия на ЕЗФРСР, ВОМР ще продължи да бъде включено в Програмата за развитие на селските райони по един или повече от приоритети на ЕС за развитие на селските райони. По аналогичен начин ще бъде включено подпомагането по линия на ЕФМДР.

Целевите групи за прилагане на подхода ще произтичат от специфичните нужди, идентифицирани във връзка с **териториалния обхват** за прилагане на ВОМР, като помощта ще бъде насочена и към уязвимите групи. **Видовете територии**, на които ще бъде прилагано ВОМР, ще бъдат на под-регионално ниво. Територията, обхваната от местната стратегия за развитие, трябва да позволява прилагане на жизнеспособна стратегия за местно развитие, като същевременно е достатъчно голяма, за да се даде възможност за местно взаимодействие. Очаква се ПРСР да обхване цялата територия на страната, съгласно дефиницията за селски район, като окончателното приемане на дефиницията предстои. В допълнение на територията, обхваната от прилагане на подхода по линия на ПРСР, по ПМДР предстои допълнително идентифициране на райони с потенциал за развитие на местни рибарски инициативни групи, които да допълнят териториално цялостното прилагане на подхода.

Финансиране на ВОМР

С оглед подготовката за прилагане на ВОМР, се предвижда подкрепа за местни инициативни групи от подхода ЛИДЕР, включваща: изграждане на капацитет на групи, които не са участвали в прилагането на подхода ЛИДЕР през програмния период 2007-2013 г.; подкрепа за малки пилотни проекти; изграждане на капацитет, обучения и работа в мрежа с оглед подготовката и прилагането на стратегия за местно развитие.

На етапа на прилагане на подхода ВОМР, предвид необходимостта от фокусиране на помощта върху териториите и обектите с най-добър потенциал за растеж, ще бъде предприет подход към допълнително диференциране на типа интервенции и тавана за подпомагане според типа и характеристиките на населените места. Ще бъдат отчетени и близостта до силно урбанизирани центрове, предлагащи работни места извън земеделието, горското стопанство и рибарството, достъпа до качествени публични услуги в областта на сигурността, образованието, здравеопазването, социалните услуги, както и предпоставките за общото развитие на човешкия и социален капитал на общността като цяло.

Първоначално ВОМР ще бъде финансирано по линия на ЕЗФРСР следвайки задължителния характер на условията за финансиране по линия на ЕЗФРСР и желанието на националните власти да продължат прилагане на подхода по линия на ЕФМДР. От ЕЗФРСР за прилагане на подхода ВОМР ще бъдат заделени минималните 5% от бюджета по фонда. Конкретният размер на средствата от ЕФМДР за прилагане на подхода все още не е определен.

Предложените от местните инициативни групи стратегии ще идентифицират нуждите от подкрепа от различните фондове и програми, за да бъдат приложени всички аспекти на изготвените местни стратегии, в зависимост от заложените в тях индикативни бюджети за постигане на заложените цели и планирани интервенции.. В случаите на местни стратегии, включващи мерки и финансиране по повече от един фонд, респективно програма, Управляващите органи на всички участващи програми, ще бъдат представени в специално създадена Комисия за одобрение на стратегиите за местно развитие. Разпределението на ресурсите по програми и фондове, както и **изборът на водещ фонд** при прилагане на многофондово финансиране на стратегиите за местно развитие ще се осъществява от Комисията съобразно конкретната стратегия и територия и предвидените дейности.

Операциите, финансирани в рамките на стратегиите за местно развитие, в значителна степен ще бъдат управлявани както останалите операции, финансирани от ЕСИФ, и ще бъдат под отговорността на съответния управляващ орган. Те ще бъдат обект на проверки и одити, а в случаите на доказан административен капацитет на МИГ и решение на УО за по-широко делегиране на функции, функциите на МИГ ще бъдат разширени, извън избора на проекти и същите ще бъдат обект на одит и по отношение на системите за управление и контрол. Контролът във връзка с коректността при избора на проекти и окончателна проверка за допустимост на разходите преди окончателното им одобрение остава в рамките на УО.

3.1.2 Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ)

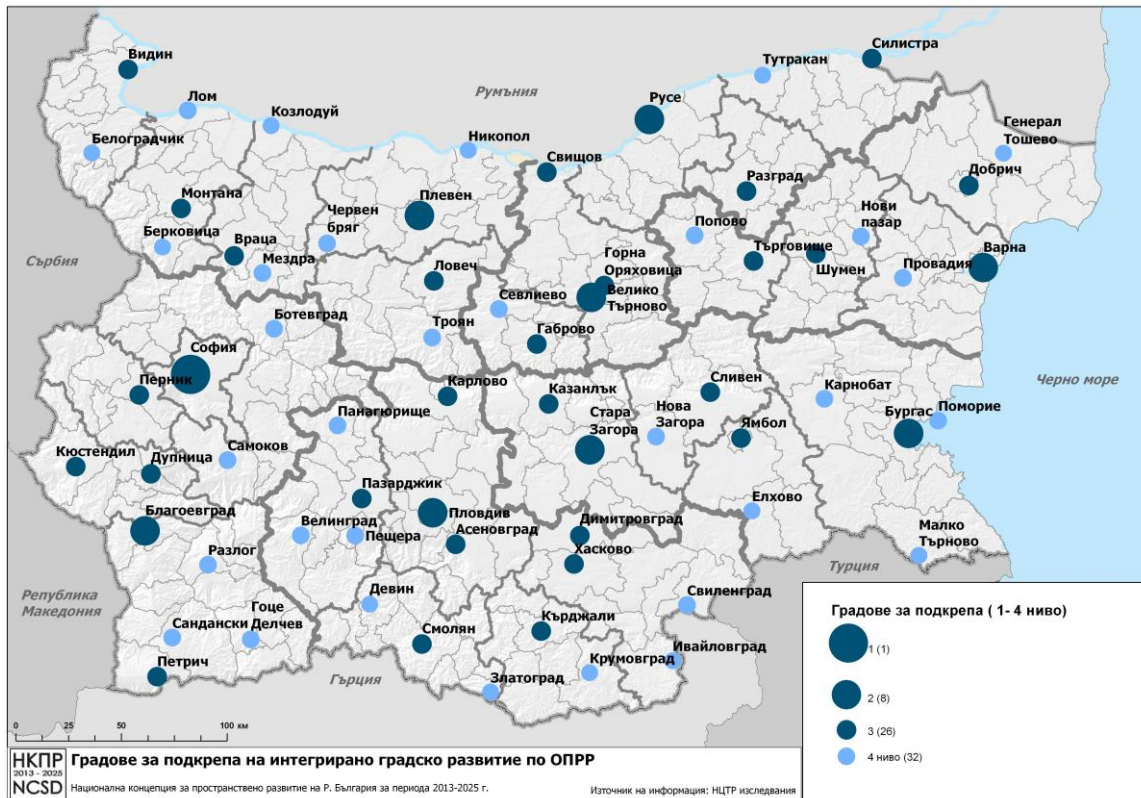
На този етап България не планира прилагането на интегрирани териториални инвестиции през 2014-2020 г.

3.1.3 Устойчиво градско развитие

Със средства от програмния период 2007 -2013 г. България финансира разработването на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие. В съответствие с Националната концепция за пространствено развитие България предвижда значителна подкрепа от СКФ за интегрирани действия за устойчиво градско развитие през периода 2014-2020 г. В

приложение 1 на концепцията са идентифицирани градове – опорни центрове за развитие, към които е предложено да бъде насочена подкрепата²⁰³.

Карта на градовете за подкрепа по ОПРР 2014-2020 г.



Списъкът на градовете, в които е предложено да се прилагат действия за устойчиво градско развитие, е резултат от партньорско обсъждане с компетентните местни и регионалните власти. Принципите за определяне на градовете, където ще се изпълняват интегрирани действия за устойчиво градско развитие в определените зони за въздействие, според проекта на ОПРР и НКПР включват:

- Подкрепа на всички градове от 1, 2 и 3 ниво според модел „Умерен полицентризъм“ от НКПР (39 на брой). При тяхното определяне са взети предвид и европейски класификации, основно разработките по ESPON.
- Подкрепа на градове от 4-то ниво, които отговарят на няколко допълнителни критерия:
 - да бъде разположен на основна или второстепенна ос на развитие;
 - да бъде разположен в периферна територия (крайгранична или вътрешна), за да осъществява връзки със съседни територии, в т.ч. и извън страната;
 - да играе роля на обслужващ център за повече от една община;
 - по възможност във всяка област освен областният център, да има поне още един подкрепен град.
- При избора на градове за подкрепа от 4-то ниво се вземат предвид и национални класификации, както и класификацията по нива на НКПР в частта ѝ предвиждания за бъдещи периоди, а именно:
 - включен в предвижданията и тенденция към преминаване към по-високо ниво;

²⁰³ Списъкът на градовете включва: София, Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Стара Загора, Плевен, Велико Търново, Благоевград, Видин, Монтана, Враца, Ловеч, Габрово, Търговище, Разград, Шумен, Силистра, Добрич, Сливен, Ямбол, Хасково, Кърджали, Смолян, Пазарджик, Перник, Кюстендил, Свищов, Горна Оряховица, Казанлък, Димитровград, Асеновград, Карлово, Дупница, Петрич, Сандански, Велинград, Свиленград, Самоков, Ботевград, Троян, Севлиево, Карнобат, Нова Загора, Пещера, Поморие, Разлог, Девин, Нови пазар, Мездра, Провадия, Червен бряг, Козлодуй, Берковица, Тутракан, Елхово, Белоградчик, Златоград, Никопол, Генерал Тошево, Крумовград, Ивайловград, Малко Търново.

- категория 2 или 3 от категоризацията на Единния класификатор на административно-териториалните и териториални единици.

Интегрираните планове ще служат като основа за инвестициите. ИПГВР представлява съвкупност от свързани във времето и пространството проекти, действия и инвестиционни намерения, които се прилагат в рамките на градовете. Конкретните цели, които трябва да бъдат постигнати, са:

- определяне на зони за въздействие, включващи система от взаимосвързани дейности, които целят трайно подобрене на икономическото, социалното и екологичното положение на градската зона и града като цяло;
- разработени интегрирани планове за съответните зони, съдържащи проекти за градски територии и/или подсистеми в неудовлетворително състояние, с негативни тенденции в развитието и/или с нереализиран потенциал за привличане и координирано управление на разнородни инвестиции и подпомогнати от ЕСИФ;
- постигане на синергия между действащи или в процес на актуализация стратегически планови документи за интегрирано устойчиво регионално и местно развитие, секторни политики, програмни документи и устройствени схеми.

ИПГВР ще включват списък от предварително определени проекти, чието изпълнение да може да стартира от 1 януари 2014 г. Инвестициите за устойчиво градско развитие ще се прилагат основно чрез интегриран приоритет в ОПРР 2014-2020 г. Определени са лимити за всяко ниво от градове, като по този начин градовете няма да се конкурират помежду си, а ще могат да планират проектите и ресурсите си. Реализирането на ИПГВР ще бъде подкрепено и от други оперативни програми, чрез осигуряването на допълващи и съпътстващи дейности.

Развитието на градовете ще допринесе за увеличаване на възможностите им за насърчаване на развитието и растежа, както и за ускоряване на реализацията на икономическия, социален и териториален потенциал на заобикалящите ги територии и по-слабо урбанизираните области. При липса на големи градове в регионите, ще се стимулират средните и по-малки градове, с което да се намали ефектът от моноцентричния модел, дисбалансите в развитието на териториите и обезлюдяването. Подкрепата ще се фокусира върху набор от приоритетни за развитие качествени социални, здравни, образователни и културни услуги за повишаване на заетостта и стимулиране на общото икономическо развитие.

На етап изпълнение се предвижда между УО на ОПРР и конкретните бенефициенти (67 общини) да се подпишат договори за безвъзмездна финансова помощ, чрез които се делегират правата за избор на проекти от страна на общините. Градовете ще имат право сами да определят предварително приоритетните си обекти, а управляващият орган запазва правото си да извършва оценка и окончателна проверка за допустимост на операциите, преди те да бъдат финално одобрени за изпълнение.

3.1.4 Основни приоритетни области за сътрудничество

България ще продължи да развива активно териториалното сътрудничество, като участва успешно в програмите за двустранно трансгранично сътрудничество (5 програми с всички съседни държави), транснационално и междурегионално сътрудничество, подкрепени от ЕФРР, многонационалната програма за развитие на Черноморския басейн и макрорегионалната стратегия на ЕС за Дунавския район. Всички тези програми ще имат допълващ характер спрямо националните програми, като акцент се поставя на спецификата при двустранното и многостранното сътрудничество.

Териториално сътрудничество

Досега опитът на България показва, че ЕТС има най-силно влияние върху качеството на природната среда и управлението на рисковете, качеството на живот, изграждане на инфраструктура (предимно дребно-машабна), повишаване на капацитета за съвместно планиране, предоставяне на услуги (вкл. културни) и обучения, туристическа промоция и промоция на сравнителните предимства на районите. За периода 2014-2020 г. на база опита са идентифицирани следните приоритетни сфери за сътрудничество:

- Насърчаване на заетостта и подкрепа за мобилността на работната сила е много важен приоритет в развитието на граничните райони, преобладаващата част от които се характеризират със значително по-ниски равнища за заетост, ниска квалификация на работната сила, ниска адаптивност, свързана с конкуренцията на пазара, силно ограничени възможности за работа и достъп до важен градски център. В допълнение към интервенциите в рамките на националните програми, дейностите по териториално сътрудничество могат да адресират допълнителни и специфични за конкретния район предизвикателства или неоползотворени възможности.
- Подкрепата за съвместни дейности по отношение на образованието, уменията и ученето през целия живот е в тясна връзка със заетостта. Допълнителна добавена стойност от тези интервенции се очаква в резултат на реализирани съвместни инициативи за обучение на младите хора и тяхната успешна професионална реализация (предвид необходимостта да се адресира младежката безработица); обмен на добри практики за намаляване дела на преждевременно напусналите училище, особено сред определени групи в неравностойно положение, което е обща цел във връзка с Европа 2020; внедряване на успешни нови форми и технологии на обучение, създаване на мрежи

между институции, стопански субекти и учебни заведения, обмен на образователни и обучителни практики и стажове.

- Стимулиране на предприемачеството, преодоляване на структурните проблеми и повишаване на конкурентоспособността. Ще се подкрепя насърчаването на предприемачеството, новите технологии и бизнес модели за стимулиране на иновациите, както създаването на мрежи между изследователските и технологични центрове в бизнес сектора, сътрудничеството в подкрепа на МСП и човешкия капитал.
- Опазването на природното и културното богатство и като цяло местните ресурси предполага сътрудничество в сферите на биоразнообразие, ресурсна ефективност, „зелен“ растеж и икономика. Трансграничните и транснационални туристически концепции и проекти ще продължат да носят ръст, напр. в областта на насърчаване на трансгранични туристически мрежи и разнообразяване на съществуващите трансгранични туристически услуги и инфраструктура, насърчаването на алтернативни форми на туризъм от екологичен и културен интерес, обучение на персонала и др. Подкрепата на мрежи за сътрудничество за насърчаване на културни ресурси е от съществено значение в трансграничните региони (музеи, археологични, културни и природни обекти, и др.).
- Инвестициите в инфраструктура (транспортна, ИКТ) като цяло са важен аспект на трансграничното сътрудничество, тъй като допринасят за достъпността и отстраняване на „тесните места“, което е от ключово значение за териториалното развитие. В допълнение, модерните транспортни средства и системи имат принос за намаляването на въглеродните емисии. Подкрепата за поддържаща инфраструктура в рамките на териториалното сътрудничество има за цел да се подобри физическото свързване на териториите, включително чрез откриване на нови гранични преходи, мостове, интермодални терминали, логистични центрове и др. Необходими са инвестиции и в нови форми на комуникация, включващи подобряване на обществения достъп до информационни и комуникационни технологии, включително до трансгранична информация и комуникация.
- Териториалното сътрудничество се очаква да генерира конкретни проекти със специфична добавена стойност, които ще допринесат за насърчаване на ресурсната ефективност, както и за насърчаване на адаптацията към изменението на климата и превенцията и управлението на риска. В тази област задължително се обхващат разработването на съвместни планове, инвестиции, координирани действия и системи, както и единен подход, като например общ център за управление на рисковете.
- Повишаването на институционалния капацитет и ефективната публична администрация ще се постига чрез насърчаване на правното и административно-техническо сътрудничество между гражданите, бизнеса и институциите, както и други заинтересовани партньори.

Територията на всяка програма се разглежда като една функционална област с уникални характеристики и поради това формулираните най-общо приоритетни сфери за сътрудничество следва да отговорят на конкретните нужди на заинтересованите страни и регионите, включително да се отчетат изискванията и възможностите на приложимите финансови инструменти. Същевременно приоритетите следва да са разработени съвместно и да са съгласувани между участниците, спазвайки принципите на партньорството и многостепенното управление.

Интервенциите по цел "Инвестиции за растеж и работни места" и "Европейско териториално сътрудничество" ще се програмират и изпълняват по начин, осигуряващ синергичен ефект и допълняемост между тях.

Макро-регионални и морски стратегии

България участва активно в изпълнението на макрорегионалната стратегия на ЕС за развитие на Дунавския район.

Проектите в подкрепа на Дунавската стратегия ще бъдат част от изпълнението на приложимите финансови инструменти и програми, включително Механизма за свързаност на Европа и ТГС България-Румъния, ТГС България-Сърбия и транснационална програма „Дунав“. Към момента идентифицираните възможности за съвместни проекти включват „Подобряване на условията за корабоплаване в общия българо-румънски участък на р. Дунав“, ж.п. връзка Пристанище Русе – Пристанище Варна с изграждане на интермодален терминал на Пристанище Русе; дейности свързани с подготовка на нови мостове на р. Дунав; подготовка и изграждане на интермодални терминали (Видин); логистични центрове; център за управление на риска.

В тази връзка, в ОПТТИ и ОПОС ще бъдат включени проекти, които покриват целите на стратегията. В друга част от програмите - ОПИК, ОПРЧР, ОПНОИР - се предвиждат допълнителни критерии за подкрепа на проекти, които се изпълняват в крайдунавските региони в страната. Обсъжда се и възможността за определяне на мерки, ограничени до тези райони, към които само бенефициенти от тях ще могат да кандидатстват.

Успешното участие на България в Дунавската стратегия изисква непрекъснато осъществяване на дейности от различни ведомства и координация между тях за изпълнение на общ план за действие на всички заинтересовани страни, с ясно дефинирани отговорности и конкретни задачи. Към настоящия момент са създадени Национален механизъм за координация на участието на България в Стратегията на ЕС за Дунавския регион и Българо-румънски междуведомствен комитет за устойчиво развитие на вътрешно-водния транспорт в общия участък на р. Дунав, което съответства на изискванията за добро управление, ефективно институционално взаимодействие и партньорство. В тази връзка са създадени съвместни

експертни работни групи по специфични цели към Стратегията за подобряване на условията за корабоплаване в общия българо-румънски участък на р. Дунав, свързаност, двустранна правна рамка и ЕОТС, и инфраструктура и поддръжка.

В обхвата на Програмата за Черно море, финансирана от ЕФРР, Европейския инструмент за съседство и партньорство и Инструмента за предприсъединителна помощ, попадат два от районите за планиране – Североизточен и Югоизточен. Очаква се програмата да има синергичен ефект с изпълнението на целите на бъдещата Стратегия на ЕС за развитието на Черноморския басейн.

Транснационално сътрудничество в програмите по цел Инвестиции за растеж и работни места

Оперативна програма "Развитие на човешките ресурси" съдържа приоритет транснационално сътрудничество, по който ще се подкрепят дейности за: изготвяне на специфични анализи и изследвания на опита на други държави-членки; обмяна на персонал, включително на заинтересованите страни и целевите групи; обмяна на опит, информация, добри практики и иновативни подходи; изграждане на и/или включване в партньорски мрежи, туининг; съвместно или координирано провеждане на социални експерименти чрез адаптиране и/или валидиране на иновативни модели, практики, услуги, продукти и помощни системи от други държави.

По приоритета за транснационално сътрудничество на *Оперативна програма „Наука и образование и за интелигентен растеж“* ще се подкрепят дейности в сферата на науката и научните изследвания и разработки, обмяна на добри практики, участие в мрежи за сътрудничество, пилотни и иновативни модели и др.

По *Оперативна програма „Добро управление“* също се предвижда транснационално сътрудничество, като се акцентира върху държавната администрация и съдебната система и ще се насърчават: обмяна на идеи, добри практики, знания, ноу-хау и персонал чрез съвместно разработване, изпълнение и финансиране на проекти, свързани с провеждането на политики за намаляване на административната тежест, изграждане на ефективна и бизнес ориентирана (централна и местна) публична администрация, повишаване капацитета на съдебната система, в т.ч. електронно правосъдие и др.

3.1.5 Интегриран подход за адресиране на специфичните нужди на географски области, които са най-засегнати от бедността или на целевите групи с най-висок риск от дискриминация или социалното изключване

Използвайки ЕСИФ, България ще приложи интегриран подход, за да окаже подкрепа за хората, най-силно застрашени от риск от социално изключване. Най-общо и предвид спецификите на националното и европейското законодателство в тази сфера, анализът на различията откроява като застрашени от риск от дискриминация и/или социално изключване следните групи:

- хора, живеещи в бедност и материални лишения;
- икономически неактивни и дълготрайно безработни лица;
- деца и младежи, в т.ч. настанени в специализираните институции за деца;
- хора с увреждания, в т.ч. настанени в специализирани институции;
- възрастни хора, които не могат да разчитат на подкрепата на близки и роднини;
- представители на уязвими етнически общности като ромите.

В унисон с Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, подходът, който ще бъде прилаган по отношение подкрепата на хората в риск от бедност и материални лишения, ще бъде основан на идеята за прилагане на „превантивен подход“, т.е. да бъдат предприети действия за отстраняване на причините на бедността и социалното изключване. Стратегията идентифицира като основни причини за изпадане в бедност липсата на заетост и ниското образователно равнище. Ето защо подкрепата от ЕСИФ ще бъде насочена преди всичко към активното включване на пазара на труда на икономически неактивните и дълготрайно безработните лица в трудоспособна възраст, подобряване благосъстоянието на децата и осигуряване на достъпни и качествени услуги за възрастните хора и хората с увреждания, които не могат да разчитат на подкрепа от близки и роднини.

България е една от държавите-членки с най-висок дял на младите хора между 15 и 24-годишна възраст, които не са нито в образование, нито в обучение, нито в заетост, които са една от приоритетните целеви групи, що се отнася до мобилизиране на ЕСИФ за преодоляване на риска от бедност и социално изключване. Подкрепата ще бъде насочен в три направления: (1) активиране на младите хора без работа; (2) повишаване на пригодността за заетост на младите хора на пазара на труда и (3) подкрепа за прехода от образование към заетост. В духа на препоръката на Съвета на ЕС (COM (2012) 729 final), помощта от ЕСИФ и най-вече ЕСФ, ще бъде мобилизирана за въвеждане на т.нар. „младежка гаранция“ – всеки млад човек до 25-годишна възраст трябва да получи предложение за включване в заетост, продължаващо обучение, чиракуване или стажуване не по-късно от четири месеца, считано от регистрацията в бюрото по труда като безработно лице или от момента на напускане на формалната образователна система.

По отношение на подкрепата за представители на етнически общности в риск от социално изключване, ЕСИФ ще подкрепят реализацията на областните стратегии и общинските планове за действие за интегриране на ромите съгласно Националната

стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020 г.). Подкрепата ще бъде предоставена основно чрез финансиране на интегрирани проекти с бенефициенти общините и други заинтересовани страни на местно ниво. Проектите ще бъдат насочени към подобряване достъпа до заетост, достъпа до образование, достъпа до качествени социални и здравни услуги и мерки за изграждане на толерантност към етническите различия, популяризиране на културата на различните етноси и др. Освен това, в унисон с прилагането на т.нар. „мейнстрииминг“ подход, различните етнически общности в риск от социално изключване ще бъдат посочвани изрично сред целевите групи на другите операции. Така ще се спази принципът на „ясно определено, но не изключително“ таргетиране, който е един от възприетите на ниво ЕС 10 общи базови принципи за ромско включване. Предвижда се и подкрепа за изграждане на подходящ административен капацитет на структурите, отговорни за формирането, изпълнението, координацията на изпълнението, мониторинга и оценката на водещите стратегически документи и политики в областта.

От друга страна, България поема като безспорен ангажимент мобилизирането на ЕСИФ за подобряване на социалното и икономическо състояние на хората с увреждания. Съгласно Конвенцията на ООН, към хората с увреждания се отнасят лица с трайна физическа, психическа, интелектуална и сетивна недостатъчност, която при взаимодействие с различни пречки би могла да възпрепятства тяхното пълноценно и ефективно участие в обществото, равноправно с останалите. Основните направления, в които ще се работи, са дефинираните в националната Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания: (1) осигуряване на достъпна среда; (2) промяна на модела на грижа за деца с увреждания от настаняването им в специализирани институции към грижи в семейна среда; (3) гарантиран достъп до качествено образование на хората с увреждания; (4) осигуряване на комплексна медицинска и социална рехабилитация; (5) разширяване възможностите за трудова заетост при хората с увреждания; (6) приоритетно развитие на социалните услуги в общността; (7) осигуряване на равни възможности за спорт, отдих, туризъм и участие в културния живот; (8) повишаване степента на информираност на обществото за проблемите и възможностите на хората с увреждания и промяна в обществените нагласи спрямо тях.

Важен елемент от подкрепата на групите със специфични потребности е процесът на деинституционализация на домовете. Той стартира с проекти, финансирани от предприемаческите инструменти на ЕС, като е надграден с финансираните в рамките на програмния период 2007-2013 г. интегрирани проекти. Планира се вече стартиралите етапи да бъдат надградени с мерки, финансирани от ЕСИФ през програмен период 2014-2020 г.

Анализът на данните от последния втори мониторингов доклад за изпълнение на плана за действие на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ отчита ясна тенденция към намаляване както на общия брой на децата, отглеждани в институционална грижа, така и на броя на децата по отделно във всеки тип институция. В същото време през 2011 г. са разкрити 34 нови услуги за деца в общността. Основните целеви групи с най-висок риск от дискриминация, които ще бъдат специално подкрепяни по ОПРР 2014-2020 г. са маргинализираните групи от населението, вкл. роми, в рамките на ИПГВР на градовете, конкретни бенефициенти по Програмата. Идентифицираните възможни области на интервенции се базират на резултати от анализ на национални стратегически и оперативни документи, визиращи подкрепа на маргинализираните групи от населението, както и на анализ на ИПГВР.

Основните потребности, които са идентифицирани при изследване на маргинализираните групи, вкл. ромите, в районите най-силно засегнати от бедност и с най-висок риск от дискриминация, са свързани с максимално обхващане и задържане на ромските деца и ученици в образователната система, осигуряване на качествено образование в мултикултурна образователна среда, осигуряване на равенство в достъпа до качествени здравни услуги и превантивни програми, подобряване на жилищните условия, включително и на прилежащата техническа инфраструктура, подобряване на достъпа на ромите до пазара на труда и повишаване на дела на заетите сред тях, създаване на условия за равен достъп на ромската общност до обществения и културен живот.

Таблица 8. Принос на ЕСИФ за адресиране на специфичните нужди на групите с най-висок риск от дискриминация или социалното изключване

Специфична целева група	Кратко описание на нуждите	ЕСИФ, които ще бъдат използвани	Основни групи действия, които ще бъдат подкрепяни	Програма
<p>Хора в риск от бедност и материални лишения, в т.ч.:</p> <ul style="list-style-type: none"> - икономически неактивни и дълготрайно безработни лица; - деца, в т.ч. деца, настанени в институциите; - възрастни хора, които не могат да разчитат на подкрепа от близки и роднини. 	<ul style="list-style-type: none"> - Рискът от бедност е най-висок за децата до 18-годишна възраст - 28.9% и за населението в надтрудоспособна възраст - 30.9%. - Според икономическия статус, рискът от бедност е най-висок за безработните (52.2%), както и за пенсионерите (28.3%); - Висок е дялът на бедност в домакинствата, съставени от едно лице на възраст над 65 години - 61%, в домакинствата на един родител със зависими деца - 35.4%, на двама родители с три или повече зависими деца - 78.2%. 	<p>ЕСФ</p> <p>ЕЗФРСР</p> <p>ЕФРР</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Реализация на интегрирани подходи за насърчаване участието на пазара на труда на дълготрайно безработни и икономически неактивни лица в трудоспособна възраст, съчетаващи услуги за повишаване пригодността за заетост и индивидуализирани услуги за интеграция, реинтеграция или задържане в заетостта; ▪ Предоставяне на подкрепящи услуги, в т.ч. интегрирани междусекторни услуги, за деца (включително интегрирани услуги за ранно детско развитие), младежи, семейства с деца, възрастни хора, хора с увреждания и други и уязвими групи от населението (бездомни лица; лица, страдащи от различни форми на зависимости и др.); ▪ Замяна на институционалната грижа за децата с услуги в семейна среда или в общността; ▪ Замяна на институционалния модел на грижа за възрастните хора и хората с увреждания с услуги в семейна среда или в общността. 	<p>ОП РЧР</p> <p>ПРСР (за селски райони)</p>
<p>Млади хора до 24-годишна възраст, които не са нито в образование, нито в обучение, нито в заетост</p>	<p>- Основна причина за трудностите при реализацията на младите хора на пазара на труда е липсата на квалификация и ниското образование. Данните на Агенцията по заетостта показват, че през 2011 г. най-многобройна и с най-голям относителен дял спрямо общия брой безработни младежи до 29 г. продължава да е групата на регистрираните младежи без специалност – 63.1 % (63.3 % през 2010 г.). В образователната структура на безработните младежи до 29 г. тези с основно и по-ниско образование запазват най-голям относителен дял, непроменен в сравнение с 2010 г. –</p>	<p>ЕСФ</p> <p>ЕЗФРСР</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Информиране, професионално ориентиране и консултиране на младежите за съществуващите възможности за реализация на пазара на труда; ▪ Ранни интервенции, мотивиране и активиране, за да могат младежите да упражнят в пълнота своите права след регистрация като търсещи работа лица; ▪ Предоставяне на обучение, съобразено с търсенето на пазара на труда; ▪ Предоставяне на възможности за натрупване на професионален опит, в т.ч. чрез чиракуване и стажуване; ▪ Предоставяне на стимули на работодателите да наемат млади хора, в т.ч. чрез намаляване на разходите за труд; ▪ Укрепване на капацитета на отговорните институции, в 	<p>ОП РЧР</p>

	<p>50.3 %.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Безработицата сред младежите се отличава и с голяма продължителност. Младежите до 29 г. с престой на пазара на труда над 1 година са 24.4 % в общата съвкупност на безработните младежи. - Друга причина за ниските шансове за реализация на пазара на труда е липсата на професионален опит, ключови умения и трудови навици. От друга страна, притежаваната квалификация е по професии с ограничено търсене на пазара на труда. 		<p>т.ч. чрез изграждане на партньорства между тях, социалните партньори и другите заинтересовани страни.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Подкрепа за стартиране на самостоятелна стопанска дейност за млади фермери 	ПРСР
		ЕФРР	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Консултантски услуги и подготовка за стартиращи предприятия; ▪ Финансови инструменти за подкрепящ (seed) капитал ▪ Подкрепа за стартиращи предприятия 	ОППИ
Представители на етнически общности в риск от социално изключване	<ul style="list-style-type: none"> - Пространствена обособеност на ромската етническа общност, в т.ч. в обособени квартали, както в градските, така и в селските райони. - Концентрацията води до пространствена и социална изолация, влошаване на жилищните условия, проблеми с достъпа до инфраструктура и базови услуги. - Ниска икономическа активност и заетост, висока безработица. - По-силно изразено влияние на вредни за здравето фактори, хронични заболявания, по-висок риск от появата на инфекциозни заболявания. 	ЕСФ	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Активиране на икономически неактивни лица, посредничество за намиране на работа, мотивиране, предоставяне на обучение, включване в стажуване, чиракуване, заетост; ▪ Предоставяне на социални услуги, в т.ч. интегрирани и междусекторни услуги; ▪ Подобряване достъпа до здравеопазване и повишаване на здравната култура на маргинализираните общности, вкл. чрез здравно-информационни кампании; ▪ Дейности за развиване на родителски умения и насърчаване на добри практики за грижа за децата; ▪ Подкрепа за инициативи за преодоляване на стереотипи, популяризиране на културната идентичност на етнически общности; ▪ Подкрепа за изграждане на капацитет на структурите, отговорни за формирането, изпълнението, координацията на изпълнението, мониторинга и оценката на стратегическите документи и политики в областта на интеграцията на етнически общности. 	ОП РЧР

<p>Хора с увреждания</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ниска икономическа активност и заетост. Преобладаващият дял от хората с увреждания между 15 и 64 г. е извън работната сила. През 2011 г. 51.3% са били икономически неактивни. Само 42.0% от хората с увреждания между 15 и 65 г. са заети. За сметка на това, равнището на безработица е 13.8%, при средно 11.2% за страната като цяло. Тези данни показват нуждата да се предприемат конкретни мерки за улесняване участието, а и задържането на хората с увреждания в заетостта. - Броят на лица с увреждания извън работната сила е индикатор, че здравословното състояние за голяма част от тях затруднява участието им на пазара на труда. Този факт предполага нуждата от предоставяне на подходящи индивидуализирани услуги (социални, здравни, интегрирани) за профилактика и рехабилитация на уврежданията. - Системата за дългосрочна грижа (комплексни, интегрирани здравни и социални услуги за възрастни хора и хора с увреждания) трябва да бъде разгърнатата, за да отговори на потребностите на все повече нарастващия брой на възрастното население, имащо здравословни проблеми. - Проблеми с достъпа за хора с увреждания 	<p>ЕСФ ЕФРР ЕЗФРСР</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Информирание, професионално ориентиране и кариерно консултиране за хора с увреждания, регистрирани като търсещи работа лица; ▪ Активиране и мотивиране на икономически неактивни или дълготрайно безработни лица с увреждания; ▪ Подкрепа за наемането на хора с увреждания в специализираната работна среда – в специализирани предприятия и кооперации за хора с увреждания; ▪ Подкрепа за наемането на хора с увреждания в обичайна работна среда, в т.ч. чрез намаляване разходите за труд на работодателите, адаптиране на съществуващите работни места към нуждите на хората с увреждания, въвеждане на гъвкави форми на заетост (напр. дистанционна и надомна работа) и др. ▪ Осигуряване на адаптирано спрямо потребностите на лицата с увреждания професионално обучение и обучение по ключови компетентности; ▪ Подкрепа за стартиране на самостоятелна стопанска дейност за хора с увреждания; ▪ Предоставяне на подкрепящи услуги в общността или в домашна среда за независим живот и личностно развитие на хората с увреждания; ▪ Осигуряване на необходимите ресурси за премахване на институционалния модел на грижа за възрастните хора и хората с физически увреждания и умствена изостаналост чрез създаване на мрежа от социални услуги в семейна среда или в среда, близка до семейната. ▪ Предвижда се повишаване на достъпността на средата за хора с увреждания, което ще допринесе за подобряване на мобилността като начин за хуманизиране на средата и повишаване шансовете за социално включване на хората в неравностойно положение. 	<p>ОП РЧР ОПРР</p> <p>ПРСР (за селски райони)</p>
<p>Маргинализирани групи, вкл. роми</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Липса на адекватни условия на живот на маргинализираните групи от населението, вкл. роми. - Идентифицирана нужда да се подобри достъпа до здравни услуги от 	<p>ЕФРР</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими и малцинствени групи от населението и други групи в неравностойно положение ▪ Инвестиране в здравна и социална инфраструктура, която допринася за понижаване на 	<p>ОПРР</p>

	маргинализирани групи		неравнопоставеността по отношение на здравния статус.	
<p>Образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства и от семейства на имигранти и бежанци, хора с увреждания</p>	<p>Въпреки, че през последните години се наблюдава положителна тенденция в стойностите на преждевременно напусналите образованието сред населението на възраст 18 - 24 години съотнесени със средните нива на другите държави-членки на ЕС те са все още незадоволителни. Отчитат се сериозни затруднения, свързани с ранното оценяване на образователните потребности и ранната превенция на обучителните затруднения, с недостига на дидактични материали, учебно-технически средства и апаратура, необходими за обучението на децата и учениците съобразно индивидуалните им потребности и възможности, недостиг на подготвени специалисти за работа с децата и учениците съобразно различните видове увреждания и нарушения, както и недостиг на специалисти в отдалечените и малките селища, недостатъчна подготовка и екипна работа на учителите в детските градини и училищата за работа с деца и ученици със СОП.</p>	<p>ЕСФ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ мерки за улесняване на достъпа и засилване на мотивацията за включване в образователния процес на малцинствените етнически групи, отпадналите от образователната система, децата в риск от отпадане, децата със специални образователни потребности, като подкрепа за общински и/или училищни програми за подобряване на достъпа и задържане на учениците;ученически стипендии, извънкласни и извънучилищни дейности в подкрепа на задържането и плавен преход от предучилищното към училищното образование ▪ Предвижданите дейности съответстват на националните политики в тази сфера, формулирани в редица стратегически документи, както и на европейските инициативи в областта на интеграцията на гражданите на трети страни. ▪ Подкрепа за дейностите в Националната стратегия за интегриране на ромите /2012-2020/ и планове за нейното изпълнение в областта на образователната интеграция; ▪ Подкрепа за допълнително обучение по български език за учениците, за които българският език не е майчин; ▪ Подкрепа за работа в интеркултурна среда ▪ Подкрепа за осигуряване на процеса на приобщаващо образование; ▪ Подкрепа за деца и ученици със СОП; ▪ Подкрепа за въвеждане на система за ранно оценяване на образователните потребности; ▪ Подкрепа на ученици с девиантно поведение за продължаване на образованието и за социално включване; ▪ Подкрепа на деца и ученици с изявени дарби в областта на науките, технологиите, изкуствата и спорта. 	<p>ОПНОИР</p>

<p>Приобщаващо образование на деца и ученици със специални образователни потребности и с хронични заболявания.</p>	<p>- Нужда от мерки в областта на приобщаващото образование на деца и ученици със СОП</p> <p>- риск от отпадане на ученици с девиантно поведение и на деца и ученици в риск.</p>	<p>ЕСФ</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Подкрепа за осигуряване на процеса на приобщаващо образование;▪ Подкрепа за деца и ученици със СОП;▪ Подкрепа за въвеждане на система за ранно оценяване на образователните потребности;▪ Подкрепа на ученици с девиантно поведение за продължаване на образованието и за социално включване;▪ Подкрепа на деца и ученици с изявени дарби в областта на науките, технологиите, изкуствата и спорта.	<p>ОПНОИР</p>
--	--	------------	---	---------------

3.1.6 Интегриран подход за справяне с демографските предизвикателства на регионите или специфични нужди на географските области

Демографската картина в страната е изключително неблагоприятна за развитието. В периода между двете последни официални преброявания между 2001-2011 г. в резултат на външна миграция постоянното население на страната е намаляло с 564 хил. души, основно във възрастовите граници 20-39 години (48%) и 40-59 години (31%), а напусналите страната до 20-годишна възраст са 15% от всички емигриращи. Водещата причина за емигриране е стремежът за намиране на професионална реализация и по-високи доходи. Демографски спад се отчита във всички райони за планиране, с изключение на Югозападен район (поради увеличено население на столичния град с 15.8%). Най-тревожна е тенденцията за намаляване на населението в СЗР (с 18.8%).

Общият коефициент на възрастова зависимост (население под 15 и на 65 и повече години съотнесено към населението във възрастта от 15 до 64 години) към 31.12.2011 г. е 47.5%, което е с 1,5 п.п. повече в сравнение с предходната година, като в градовете това съотношение е по-благоприятно – 42.2%, отколкото в селата - 63.9%. Процесът на застаряване засяга всички райони на страната. Силно влошена е възрастовата характеристика на населението в Северозападен и Северен централен райони, където населението на 65+ г. е съответно 23.2% и 20.8%, докато в останалите райони е 17-18%.

Страната има най-неблагоприятни стойности на коефициента на естествен прираст за 2011 г.: -5,1% и се нарежда на последно място по този показател (при средно за ЕС 27 +0.8%), като в сравнение с 2010 г. отрицателният естествен прираст се увеличава с 0.5 п.п. Средният коефициент на естествен прираст за периода 2000 – 2010 г. е -5.0%, при минимална, но положителна средна стойност за ЕС 27 от 0.7% за същия период.

Вътрешно регионалните неравновесия в демографското развитие са по-силно изразени на ниво области и общини. Независимо че през 2011 г. всички области в страната имат отрицателен естествен прираст, с най-ниски стойности на коефициентите на естествен прираст са областите София-град (-1.1‰), Варна (-1.5‰) и Сливен (-2.0‰). С най-голямо намаление на населението вследствие на високия отрицателен естествен прираст са областите Видин, Монтана и Перник, в които той достига съответно -15.2, -12.3 и минус 11.3‰.

Предвид характеристиките им, два типа райони имат нужда от целенасочен подход:

- райони с изключително негативни демографските тенденции (обезлюдяване и застаряване);
- райони с неблагоприятни природни условия и затруднена достъпност (основно планински).

Редица неблагоприятни характеристики на българските райони като силно влошени демографски показатели, риск от бедност, високи равнища на миграция, проблеми със заетостта и получаването на качествени социални услуги, с по-висок интензитет се отбелязват в **Северозападен район**. Измерената гъстота в него към 31.12.2011 г. е 43.87 души/кв.км при средна 66.01²⁰⁴ за страната и при идентифицирано от страна на ЕК като критично ниво от 50 души/кв.км Тези показатели са още по-ниски за отделни общини. Обезлюдяването е силно проявено и е резултат в значителна степен от икономически проблеми – липса на заетост, както и на възможността за получаване на качествени образователни, здравни и социални услуги.

Инвестиционните приоритети, подкрепени от ЕСИФ, дават възможност да се предложат интервенции, които да помогнат за намаляване на интензитета на тези проблеми и протичащите силно влошени демографски процеси в тези райони. От особено значение за справяне с неблагоприятни демографски условия са инвестиционните приоритети:

- от ЕФРР: подобряване на достъпа до, използването и качеството на ИКТ; развитие и повишаване на конкурентоспособността на малките и средни предприятия; насърчаването на устойчив транспорт (за справяне с отдалечеността); ВЕИ и ниско-въглеродна икономика; насърчаване на социалното включване и борбата с бедността (например инвестиции в здравната и социалната инфраструктура);
- от ЕСФ: достъп до заетост за търсещите работа; насърчаване на социалното включване (активното включване, подобряване на достъпа до качествени услуги) и др..

За адресиране на специфичните демографски предизвикателства пред СЗР се предвижда при кандидатстване проектните предложения (по програмите, съфинансирани от ЕСИФ) в горе-посочените области да имат допълнителна тежест при оценката и/или възможност за по-нисък дял собствено финансиране.

Планинските райони в страната обхващат около 60% от територията на България. Част от тях разполагат с условия за зимен туризъм и са развили съответна достъпност и услуги. Останалите се нуждаят от подкрепа, основно насочена към земеделските производители в планинските и други необлагодетелствани райони. Финансирането от ПРСР ще създаде предпоставки за опазване на околната среда, прилагане на добри земеделски практики и повишаване привлекателността на тези райони. Тя ще се допълни от подкрепа за разнообразяване към дейности извън земеделието, като селски туризъм и др. публични мерки по отношение на публичните услуги в населените места, с цел да се предотврати изоставянето на земите и да се поддържат жизнеспособни селски общности в тези райони. Чрез финансирането от програмите за териториално сътрудничество също може да се адресират неблагоприятните природни условия, например в района на Родопите.

²⁰⁴ По данни на МРРБ от септември 2012 г.

IV. РАЗДЕЛ 4

4.1. ИСУН

Съществуващи функционалности

През програмния период 2007-2013 г. за всички оперативни програми, финансирани от Структурните и Кохезионния фонд, България използва единна информационна система за управление и наблюдение (ИСУН). Системата е реализирана изцяло като Интернет базирано приложение. То се състои от страници за въвеждане и преглед на информация, съдържащи потребителски инструменти, характерни за Интернет страници: падащи менюта, прозорци, области за въвеждане на текст, командни бутони, йерархични списъци, падащи списъци за избор, дати, опционни (радио) бутони и др. Системата съхранява пълна история за всички промени в данните и позволява генерирането на исторически справки, както и пълно проследяване на хронологична последователност от промените на записите, всеки от които съдържа доказателство за изпълнено действие в нея.

Софтуерът на системата е разделен на функционални модули, позволяващи модификация, допълване на нови модули или пълна подмяна на модули без необходимост от внасяне на изменения в останалите и в базисния софтуер на системата. Модулите на системата са: Регистрация, Оценка, Договори, Управление на проекти, Финансов модул, Интерфейс със SAP, Интерфейс с ИСАК и АКСТЪР-ПОПАЙ, Интерфейс с ТГС, Модул Наблюдение, Нередности и проверки на място, Параметри, Системна информация, Електронни услуги, Специализирани инструменти, Модул за публична информация, Интерфейс с SFC 2007. В системата са изградени и функционалности, свързани с предоставянето на електронни услуги за кандидати и бенефициенти, които могат да бъдат използвани през програмния период 2014-2020 г. ИСУН позволява електронното подаване на предложения и електронното подаване на отчети за изпълнението на проекти чрез системата.

България ще продължи да използва настоящото приложение и през периода 2014-2020 г., като в него ще бъдат извършени променени, за да отговаря на новите нормативни изисквания. По този начин ще се минимизират разходите за развитие на приложението, ще се избегне забавяне в стартирането на оперативните програми, свързано с разработването на нова информационна система, ще се минимизира нуждата от провеждане на обучения за потребителите от администрацията и по-голямо внимание ще може да бъде обърнато на обучения за кандидати и бенефициенти. Информационната система, която ще бъде използвана през следващия програмен период, ще носи името ИСУН 2020.

Достъпът на потребителите до системата е Web-базиран — чрез стандартен Web-браузер на потребителските работни станции и не е необходимо да бъде инсталиран никакъв специфичен за системата софтуер. За използването на функционалностите за електронни услуги единственото условие е бенефициентът да разполага с електронен подпис. Това изискване е свързано с националните и европейските правила за електронния документ, съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис и Директива 1999/93/ЕС, според които за да се гарантира автентичността на даден документ, следва да се използва квалифициран електронен подпис. Системата извършва проверка на валидността на подписа и идентифицира потребителя, без да е нужно създаването на нови потребителски профили, което може да се счете за улеснение на всички потребители.

Осигуряването на функционалност за електронно кандидатстване не е включено като изискване към държавите членки, но следва да се отбележи, че създаването и използването на тази функционалност е добре прието от всички участници в процеса и води до допълнително редуциране на административното бреме. България е постигнала напредък в този процес, тъй като електронното кандидатстване се използва в почти всички оперативни програми. Освен редуциране на административното бреме на етап подаване на апликационна форма, електронното кандидатстване е много добра предпоставка за осъществяване на цялостна е-комуникация за изпълнението на проекта.

Изградената функционалност за бенефициентите обхваща и етапа на отчитане на изпълняваните проекти. За използването на услугите за електронно отчитане е необходимо бенефициентът да подаде искане до съответния УО/МЗ, като по този начин се упълномощава дадено лице да извършва дейности по отчитане на даден проект. След одобрение на заявлението, потребителят получава достъп до съответните договори и при избор на някой от тях може да преглежда пакетите отчетни документи или да създава нов такъв за желан период. За всеки пакет отчетни документи се генерира регистрационен номер, който преминава от статус „Регистриран“ в „Предаден“. При регистриране на нов пакет отчетни документи може да се въвеждат следните видове документи: Технически доклад за напредък, Финансов отчет, Искане за плащане.

С оглед отчитането на проекти, чрез системата могат да се подават Технически доклад, Финансов отчет и Искане за плащане. Предвидена е възможност и за прикачване на документи към тях, като всички файлове трябва да бъдат подписани с цифров сертификат, като сигнатурата се прикача като отделен файл. Към настоящият момент се разработват допълнителни функционалности на системата по отношение на Финансовия отчет, които да позволят въвеждането на по-голям обем структурирана финансова информация включително и детайлен бюджет на проектното предложение, информация за използваните човешки ресурси и информация за разходооправдателните документи, включени в искането за плащане. След успешен запис на Технически доклад, Финансов отчет и Искане за плащане се извършва предаването на пакета документи, като по този начин данните от него стават видими за Управляващия орган. След предаване, кандидатът не може да прави корекции по пакета. Потребителят има опция за преглед на статуса на отчетните документи и на договора.

Нужди от развитие на софтуерното приложение

През програмния период 2007-2013 г. структурираната информация, налична в информационната система е ограничена, тъй като тя трябва да се поддържа от всички оперативни програми. В допълнение е налице несъответствие между различните образци на документи, изисквани от управляващите органи, и структурираната информация и образците поддържани в системата. По тази причина е налице практика едновременно с попълването на структурирана информация да се подават и допълнителни документи свързани с отчитането на проекта, които в голяма степен преповтарят информацията въведена в ИСУН 2020. При запазване на до сега съществуващия модел за поддържане само на основна информация в ИСУН 2020, рискът от въвеждане на дадена информация повече от веднъж е висок. За минимизирането на този риск и за цялостното намаляване на административното бреме е необходимо да бъдат създадени единни унифицирани образци на документи, които да бъдат възприети и използвани както от УО на всички оперативни програми, така и да бъдат въведени в информационната система. За осигуряване на нормалната работа на системата и спазването на изискванията за осигуряване на електронна комуникация, като информацията се въвежда само веднъж, е необходимо да бъдат създадени унифицирани образци на следните документи:

- във връзка с кандидатстването: образец на Формуляр за кандидатстване. Към настоящия момент има разработен единен формуляр за кандидатстване, който обхваща доста ограничена част от изискваната от кандидатите информация, поради което се налага останалата част от проектното предложение да бъде подадена в отделни файлове. С оглед преодоляването на посочения диференциран подход ще бъдат създадени унифицирани уеб-форми, обхващащи всички необходими за кандидатстване полета. Информацията във формуляра за кандидатстване ще се използва и през целия период на изпълнение на проекта, включително в случаите на неговото изменение;
- във връзка с отчитането: образци на Искане за плащане, Финансов отчет и Технически отчет. Създаването на унифицираните форми ще доведе до минимизиране риска от подаване на една съща информация за техническото изпълнение на проекта повече от веднъж, ще облекчи бенефициентите, изпълняващи проекти по различни оперативни програми премахвайки разликите между тях и цялостно ще подобри работата на системата

Създаването на посочените унифицирани форми е една от основните задачи свързани с развитието на системата за следващия програмен период.

Използването на електронни услуги предоставя множество възможности за намаляване на разходите, свързани с кандидатстване и отчитане на проекти, подобряване на комуникацията между администрацията и ползвателите на услуги, стандартизиране и опростяване на процесите. Наличната услуга за електронно отчитане осигурява значително намаляване на административното бреме и разходите на бенефициентите, тъй като този етап обхваща близо 75% от документооборота, генериран при изпълнението на даден проект.

В процеса на комуникация между бенефициентите и администрацията освен на етапите на кандидатстване и отчитане, са идентифицирани и следните други етапи, които до момента не са отразени в информационната система.

Към настоящия момент цялата кореспонденция, свързана с изменението на проекти, се осъществява на хартиен носител. Същевременно, след получаването на подобно искане, служителите на УО следва да отразят в системата съответното изменение. Тези обстоятелства водят до забавяне и генериране на допълнителни разходи за бенефициента за окомплектоване на необходимата документация. От друга страна, служителите на УО изразходват времеви и човешки ресурс за въвеждане на информация, която може да бъде получена директно от бенефициента. За всяко одобрено изменение на проект в хронологичен ред се поддържа одитна следа за извършените промени. Тъй като изменението е част от изпълнението на проекта, в информационната система следва да се предвидят действия, позволяващи на бенефициентът да модифицира своя проект по електронен път. За целта следва да бъдат изпълнени следните условия:

- Да бъде създаден образец на формуляр за кандидатстване, които да е общ за всички оперативни програми и да се поддържа от ИСУН 2020 под формата на структурирана информация, а не под формата на прикачени файлове;
- Да се създаде функционалност в ИСУН 2020, позволяваща бенефициентът да изпраща искане за изменение на проект, като за целта се използват наличните в системата данни и на тяхна база се генерира променена апликационна форма;
- Да се предостави възможност на УО/МЗ да одобри, отхвърли или върне за корекции подаденото искане за промяна по електронен път.

При изпълнението на проект бенефициентът и органите, отговорни за управление и контрол на програмите, комуникират и в други случаи освен при изменението или отчитането на проекти. Типични примери за подобна комуникация са:

- провеждането на процедура за предварителен контрол на тръжна документация;
- изпращането на уведомление за наложена финансова корекция;
- изпращането на уведомление за предстояща проверка;
- искане за предоставяне на информация.

За осигуряване на електронна комуникация в тези и други подобни случаи, ИСУН 2020 следва да предоставя възможност за обмен на официални документи между бенефициента и УО, СО и ОО по електронен път. Функционалността следва да отговаря на изискванията на Закона за електронно управление и наредбите към него, включително за надеждното съвместно поддържане на електронни документи и документи на хартиен носител. Системата следва да предоставя възможност за обмен на структурирани XML документи, документи подписани с електронен подпис и на сканирани копия на документите. Потребителите на системата следва да имат възможност да изпращат и приложения към документите, използвайки системата.

От друга страна, ИСУН 2020 следва да предоставя възможност за обмен на данни с деловодните системи използвани от административните структури потребители на системата, като по този начин ще бъдат спазени националните изисквания за документооборота в административните структури.

Освен изброените нужди за развитие на системата, за осигуряване на добрата работа на системата и нейните потребители е необходимо да бъдат преработени няколко от съществуващите функционалности с цел подобряване на визуализацията. За целта в системата ще бъде предоставена възможност за визуализация на цялостната информация за даден проект, както и ще бъде създадено досие на проекта, където да се визуализират всички прикачени документи, свързани с изпълнението му.

Други действия за осигуряване на електронен обмен на данни

За успешното имплементиране на електронен обмен на данни, освен описаните промени в информационната система е необходимо да бъдат предприети и други допълнителни стъпки. Постигането на заложената цел за намаляване на административната тежест по същество произтича не само от функционалността на информационната система, но и от начина за нейното използване от страна на администрацията. В тази връзка е необходимо отделните заинтересовани административни структури, като УО, ОО, СО и други, при планиране и програмиране на работата си, в това число и при изготвяне на съответните нормативни, планови и вътрешни документи, да заложат процесни подходи за намаляване на административната тежест с помощта на ИСУН 2020.. Ефективното използване на системата изисква на нея да се гледа не само като на комуникационен канал за осъществяване на кореспонденция, а като на силен функционален инструмент за намаляване на бюрократичните изисквания, както по отношение на работата с бенефициенти, така и в работата между отделните институции. За целта всички институции следва да имат единен координиран подход за използването на ИСУН 2020 и отразяването на нейните функционалности в процедурите им.

За успешното функциониране на една информационна система е необходимо да бъдат осигурени адекватни обучения за нейните потребители. Голяма част от служителите на органите, отговорни за управление и контрол на програмите, са запознати с функционалностите на информационната система и нямат нужда от допълнителни обучения за използването на системата през програмния период 2014-2020 г. Затова обученията за работа с ИСУН 2020 ще бъдат основно насочени към бенефициентите на оперативните програми. Следва да се подчертае, че обученията за бенефициенти вече са провеждани, като те ще продължат и през 2013 г. и ще се провеждат текущо най-рано до 2015 г.

Обобщение на планираните действия, за да се позволи електронен обмен на данни между бенефициентите и органите, отговорни за управление и контрол на програмите, включително индикативни срокове за изпълнението им, е представено в Приложение № 9.

4.2. ИСАК

Съществуващи функционалности

В Държавен фонд „Земеделие“ е разработена и функционира Интегрирана система за администриране и контрол. Достъпът, оперирането и съхранението на информацията в системата се прилага в съответствие с информационните политики на ДФЗ.

Към настоящия момент е създаден интерфейс за осъществяване на електронен обмен на данни между ИСУН, ИСАК и Системата за наблюдение на проекти по ОПРСР – Акстър-Попай. Интерфейсът между ИСУН и ИСАК обхваща ежедневно предаване на данни чрез xml-файлове от ИСАК и съхраняването им в ИСУН. По този начин има подробна информация за кандидатите, проектите и сключените договори по ОПРСР. Преносът на данните се осъществява чрез ограничен достъп до конфигурирано уеб пространство на сървър, където се съхраняват/достъпват файловете системата ИСАК. Функционалността на ИСУН е разширена с възможности за извеждане на информация, която се използва от експерт за проверка за двойно финансиране на проекти от ОПРСР. Достъпът на потребители на ИСАК до подобна справка чрез ИСУН е осъществен чрез създадени потребителски профили с права за достъп само до съответната консолидирана информация.

Предвидена е възможност за управление на промените в Информационната система ИСАК при възникване на необходимост от усъвършенстване, надграждане и създаване на нови модули.

Модул "Селски райони" в ИСАК

Направление „Договориране“

Дирекция „Договориране по прилагане на мерките за развитие на селските райони“ в ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция е отговорна за извършване на административните проверки от делегираните функции по обработка на подадените заявления за подпомагане по мерките от ПРСР. Обработката на заявленията за подпомагане по ПРСР се извършва в модул „Селски райони“, направление „Договориране“ на ИСАК.

От август 2011 г. е въведена така наречената безхартиена система на работа и информацията от извършените проверки се попълват и съхраняват само и единствено в ИСАК в електронен формат, като има възможност прикачване и съхраняване на документи.

Направление „Оторизация“

Дирекция „Оторизация“ на плащанията по прилагане на мерките за развитие на селските райони“ в ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция е отговорна за извършване на административните проверки по обработка на подадените заявки за плащане по мерките от ПРСР. Обработката на заявките за плащане се извършва в модул „Селски райони“, направление „Оторизация“.

Системата позволява въвеждане и обработка на данни, свързани с идентифицирането на кандидатите, обработка на представената документация и проверка на съответствието с изискванията на утвърдени нормативни актове, създаване и прикачване на работни листа, писма и документи, попълване на контролни листа за проверка за окомплектованост и съответствие с критериите за допустимост/финансиране, контролни листа за посещение/проверка на място. ИСАК позволява както генериране на дефинирани справки по предварително зададени критерии, така и извеждане на статистическа информация.

Модул "Рибарство и аквакултури" в ИСАК

Обработката на заявките за плащане по мерките от Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“ се извършва в създаден за нуждите на дирекция „Рибарство и аквакултури“ модул в ИСАК и преминава през следните етапи:

- Регистриране на подадените от бенефициентите заявки за плащане;
- Проверка за окомплектованост на заявките за плащане;
- Проверка за съответствие с критериите за допустимост;
- Проверка на място, извършвана от дирекция „Технически инспекторат“
- Оторизиране на заявките за плащане;
- Поддържане на регистри и извличане на статистическа информация;
- Архивиране и физическа сигурност на документите;

Модулът е разделен по различните мерки в зависимост от вида на плащането - авансово, междинно, окончателно. Системата позволява въвеждане и обработка на данни, свързани с идентифицирането на потенциалните бенефициенти, обработка на представената документация и проверка на съответствието с изискванията на утвърдени нормативни актове, създаване и прикачване на работни листа, писма и документи, попълване на контролни листа за проверка за окомплектованост и съответствие с критериите за допустимост, контролни листа за проверка на място до дирекция „Технически инспекторат“, извеждане на статистическа информация за показателите на одобрените и отхвърлените проекти.

Системата, след като идентифицира оторизирания потребител, отбелязва кои данни и кога е въвел или променил. За дефиниране и извикване на справки по въведените данни и документи от системата от главното меню има достъп до съответните регистри, които предоставят справки или статистическа информация за регистрираните проекти. Системата позволява достъп до предварително дефинирани обекти, като може да се задават филтри и ограничения, за да се получи желаните отчет.

Работа на Сертифициращия орган с информационните системи по ОПРСР

В съответствие с процедурата за управление на промените в информационната система ИСАК е разработен отделен модул към направление „Рибарство и аквакултури“. В модула се извършват административните проверки на верифицираните разходи за отчетния период, подадени за сертифициране от УО, чрез Доклади по верификация и декларация за допустимите разходи; съставят се сертифицирани отчети за разходи по ОПРСР и заявки за плащане към ЕК; въвеждат се данни и се съставят контролните листа от проверки на място извършани от Сертифициращия орган при УО/МЗ и бенефициента; извършат се проверки на месечна база на счетоводната информация за извършените плащания и поддържания регистър на отписани и възстановени, подлежащи на възстановяване и невъзстановими суми.

На УО и ОО е предоставен достъп в режим на наблюдение до базата от информация на Сертифициращия орган по ОПРСР в ИСАК. Служителите на Сертифициращия орган имат осигурен достъп до всички модули, използвани от Междинното звено в режим „само за четене“. Чрез достъпа се осигурява информация по отношение на обработката и движението на заявките за плащане, необходима за изпълнение на функциите на СО, като

например: постъпилите заявки за плащане; резултати от проверки на място; сумата на субсидията за всеки бенефициент и типа на субсидията; извършената оторизация и документите към нея; информацията относно регистриране и администриране на нередности и др. Сертифициращият орган има достъп за наблюдение и до информационната система на УО „Акстър-Попай“, чрез която черпи информация за договорените средства по ОПРСР на ниво проект и всички извършени контролни процедури, предоставяне на допълнителна информация от бенефициентите, анексиране на договори, проверки на място и мониторинг на изпълнението.

4.3. АКСТЪР ПОПАЙ

Съществуващи функционалности

Системата АКСТЪР ПОПАЙ е предназначена за управление на европейски проекти за нуждите на Изпълнителната агенция по рибарство и аквакултури. Тя служи за регистриране на заявления за кандидатстване от териториалните звена, последващо въвеждане на проекти от служители в централното управление на ИАРА, извеждане на стандартни регистри и изготвяне на различни справки за заявления и проекти от упълномощени служители. Софтуерният продукт осигурява автоматизиране на процеса на приемане, регистрация и оценяване на проектите по ОПРСР, като по този начин създава стабилна основа за управлението и мониторинга на програмата.

Системата позволява регистрация и обработка на проектни предложения, чрез въвеждане на подадената за проекта и бенефициента информация. След като конкретно проектно предложение бъде насочено за изпълнение/обработка, потребителите виждат какви проекти са им дадени за обработка и кой на какъв етап от изпълнение е достигнал.

В системата се въвеждат данни за всички бенефициенти и да се коригира информацията за съществуващи бенефициенти. Създадена е възможност за генериране на справки за всички проектни предложения, включващи име на кандидатите, кратко описание на проектите, мярка, размер на безвъзмездна финансова помощ, статут на проекта, данни за одобрените суми. Системата позволява също експортиране на данните към формат excel.

Нужди от развитие на софтуерното приложение и планирани действия

С цел подобряване обслужването на гражданите и бизнеса чрез ускоряване на процесите по администриране и разглеждане на проектните предложения и с оглед предоставяне на информация по електронен път предстои създаване на публичен информационен портал, обслужващ кандидатите по ОПРСР. Предвижда се усъвършенстване на системата чрез разработка на допълнителни модули за управление и контрол, включително и за изпълнение и наблюдение на Местните стратегии за развитие. Ще бъде осигурена възможност за обработка и обмен на данни със системата ИСАК. Допълнително се предвижда изграждане на модули и поддръжка на софтуерна система за обработка и наблюдение на проекти по Оперативна програма „Морско дело и рибарство“ 2014 – 2020 г.