

**СТРАТЕГИЯ ЗА УЧАСТИЕ НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ В СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И
КОХЕЗИОННИЯ ФОНД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪЮЗ**

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Общи положения	3
Необходимост от Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС	3
Основни предпоставки за успешно реализиране на Стратегията	4
Стратегически замисъл	4
Обхват и обект на Стратегията.....	6
Необходимост от промени в съществуващото законодателство	6
II. Резултати от анализа на нормативната база и административния капацитет за използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд.	8
III. Цели на стратегията	9
Обща цел	9
Специфични цели:	9
Задачи и мерки	9
IV. Институции и механизми за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на Европейския съюз	16
Програмиране.....	16
Управление.....	17
Финансово управление.....	20
Наблюдение.....	21
Финансов контрол	22
V. Обхват и администриране на Оперативните програми и Кохезионния фонд	24
Регионална оперативна програма	24
Секторна оперативна програма “Развитие на конкурентно-способността на българската икономика”	24
Секторна оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”	25
Секторна оперативна програма “Развитие на земеделието и селските райони”	25
Базисна инфраструктура и околна среда	25
VI. Оценка на стратегията	26
Индикатори за степента на постигане на целите на Стратегията	26
VII. Приложения	
Анализ на административния капацитет.....	27
Действаща нормативна база	48
Структури за усвояване на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.....	53
Времева рамка за изпълнение на Стратегията	55

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящата Стратегия е изготвена в съответствие с основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, изложени в Регламент 1260/99 и Регламент 1164/94 на Съвета на ЕС.

В изпълнение на “План 2000” на Европейската комисия и Заповед на министър-председателя на Република България беше създадена междуведомствена работна група, която да разработи Стратегията за участието на страната ни в Структурните фондове на Европейския съюз.

В контекста на горните документи се идентифицира необходимостта от започване процес на изграждането на структурите, които се изискват за целите на регионалната и структурната политики.

В резултат от дейността по Специалната подготвителна програма за Структурните фондове на ЕС (СПП), в България беше извършен институционалният преход към въвеждане на концепцията и начините на работа с европейските Структурни фондове и Кохезионния фонд. В рамките на СПП през 1998 г. започна подготовката на Национален план за икономическо развитие (НПИР) на Република България за периода 2000-2006 г.

Разработването на НПИР 2000-2006 г. беше възложено на Централно координационно звено (ЦКЗ) към Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ), с членове представители на ключови министерства, държавни агенции и Министерски съвет. Ролята на ЦКЗ беше да подпомага определянето на националните стратегически цели и приоритети, респективно – мерки и оперативни програми, и бе подчинена на две основни задачи. Първата, с предимно външно-политически и външно-икономически характер, целеше ситуацията в страната да бъде направена по-предвидима и прозрачна за всички потенциални инвеститори, вкл. фондовете на ЕС, ЕИБ, ЕБВР, СБ, МВФ и други международни финансови институции. Втората основна задача беше да се постигне по-висока степен на вътрешна административна и финансова организираност и да бъдат създадени съответните механизми за диалог и координация на програмиране на помощите от европейските фондове на всички обществени нива.

Необходимост от Стратегия за участие на Република България в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС

Необходимостта от разработването на настоящата стратегия се обуславя от редица причини. Един от основните моменти е, че с приемането на “План 2000”¹, Европейската комисия (ЕК) очертава задълбочена стратегия за пред-присъединителния процес на страните-кандидатки, включително преориентацията на програмите на Европейския съюз от “проектно ориентирани”, към “проблемно ориентирани”, които да решават реални проблеми на страните в процеса на присъединяване. На базата на този План, и след консултации с българските институции беше одобрено Партньорство за присъединяване и Национална програма за приемане достиженията на европейското законодателство с цел да се подпомогне България в подготовката за членство в ЕС.

Друг основен момент, обуславящ важноста на настоящата стратегия, е необходимостта от определяне, уточняване и изграждане на функциите и структурите, които се изискват за целите на регионалната и структурната политики. В този контекст, друг важен елемент е необходимостта от навременното актуализиране на действащата нормативната база и създаване на нова, отговаряща на европейските изисквания.

В процеса на присъединяване България е бенефициент на пред-присъединителните финансови инструменти на Европейския съюз ФАР, ИСПА и САПАРД. Тяхното успешно усвояване е необходимо условие за подготовката на страната ни за използването и

¹ Agenda 2000

управлението на помощта по Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС след присъединяването. Тъй като пред-присъединителните фондове са изградени върху принципите на действие на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС необходимо е да се изградят такива механизми, че България да отговори на четирите принципни изисквания за концентрация, програмиране, допълняемост и партньорство, залегнали в основата на управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Важен момент, пораждащ необходимостта от настоящата стратегия, е липсата на традиции в децентрализация на планирането. Едва след създаване на основа за добра координация на централно ниво, България ще може да приложи в действителност принципа на партньорство.

Налице е необходимост от ясно дефиниране на визията на българското правителство относно изграждане и организационно укрепване на институциите, които ще осъществяват планиране, управление, наблюдение и контрол на средствата, предоставяни на България от Европейската общност.

Основни предпоставки за успешно реализиране на Стратегията

Основните предпоставки за успешната реализация на Стратегията могат да бъдат систематизирани както следва:

- Действащата нормативна база в страната, свързана с присъединяването;
- Регламентите и основите изисквания на Европейския съюз;
- Разработените процедурни документи (Практически ръководства) за успешното усвояване на пред-присъединителните фондове;
- Натрупания опит по отношение стартиране на процеса на изграждане на структурите по управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд, съгласно изискванията на Европейския съюз;
- Изградените звена в министерствата, работещи по присъединяването и по изпълнението на проектите, финансирани от ЕС;
- Помощта и подкрепата на Делегацията на ЕК в България и на Европейската комисия

При изготвяне на настоящия документ са взети предвид препоръките на Европейската комисия, дадени в Редовния доклад на ЕК за България², предварителната оценка на Националния план за икономическо развитие 2000-2006 г.³, Информационна записка по Глава 21 от преговорите за присъединяване “Регионална политика и координация на Структурните инструменти”⁴, както и особеностите на административната и социално-икономическа ситуация в България и натрупания досега опит.

Стратегически замисъл

Философията на разработената стратегия се основава на основните изисквания за планиране, администриране и прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС съгласно Регламент 1260/99 и Регламент 1164/94 на Съвета на ЕС.

Три са основните изисквания на Европейския съюз, при осигуряването и спазването на които България ще получи средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд:

1. Ясно разработени програмни документи;

² ноември 2001 г.

³ Оценката е възложена от ЦКЗ към МРРБ и е извършена от независими консултанти на ЕК в съответствие с изискванията на Регламент на ЕС 1260/99, април 2001 г.

⁴ Съвет на ЕС, Enlarg 347, 14700/01, 23.11.2001

2. Действаща правна и институционална рамка, осигуряваща подготовката, оценката и наблюдението на плановите документи и проекти;
3. Ефективно функциониращи механизми и процедури за финансов контрол.

Стратегията се основава на принципите, които следва да се спазват във всички дейности по програмиране, изпълняване и наблюдение на дейностите, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, а именно:

- Принципът на партньорство, който изисква определените партньори да представят своите мнения и предложения по прозрачен начин още в началото на процеса на програмиране и в процеса на подготовката, финансирането, наблюдението и оценката. Партньорството изисква както по-ниските нива на управлението, така и гражданското общество в страната да участват заедно с ЕК в процеса на разработка, подбор, управление и наблюдение на проектите. Този принцип изисква прилагането на механизми на консултации и участие на национално и регионално равнище, които да осигурят участието на местните и регионални власти, бизнеса и асоциациите на работодателите, синдикатите, неправителствените организации и други заинтересовани страни;
- Принципът на координация, с който се гарантира съгласуваност и последователност на различните становища и приоритети както и преговори за постигане на съгласие между отделните участници. Координационната структура трябва да има достатъчно влияние и да бъде приета, за да се избегне политическото напрежение. Необходимо е да се осъществи вътрешна и междуведомствена координация и сътрудничество. При управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд е необходимо да се осъществява координация както на подкрепата от различните фондове така и между фондовете и подкрепата от другите финансови инструменти и ЕИБ. Тази координация се осъществява чрез Плана за развитие, Рамката за подкрепа от Общността, Оперативните програми и Националните секторни политики в областта на околната среда и транспорта както и в процеса на наблюдение и оценка на помощта;
- Принципът на децентрализация, с който се делегират права по управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд от Комисията на страната-членка. При оценяване капацитета на изпълнителните агенции за управление на помощта на децентрализирана основа, България ще прилага определени критерии, дефинирани в Регламентите на ЕС. Като се имат предвид ресурсните ограничения на сегашния административен капацитет на България, в периода до присъединяването усилията ще се концентрират върху укрепване първо на институциите на национално ниво и впоследствие - на регионално ниво;
- Принципът на допълняемост, изискващ средствата от Европейската общност да се допълват с местни източници на финансиране.

Стратегията е изготвена в съответствие с Регионалната политика на България като политика, целяща намаляването на икономическите и социалните различия в рамките на страната и с Политиката на социално и икономическо сближаване на ЕС като политика, целяща намаляване различията между равнищата на развитие в различните региони и страни на Общността (т.е. между България и ЕС). Тъй като регионалните различия в социалното и икономическото развитие на България са много ясни и ще нараснат след завършване реструктурирането на икономиката, правителството трябва да идентифицира регионалната политика като един от основните си приоритети и да започне въвеждане на инструментариум за регионално развитие. Важно е усилията да се съсредоточат както към постигане на високо ниво на икономическо и социално развитие за цялата страна с оглед намаляване различията със страните-членки, така и към намаляване на различията в развитието на отделните региони в България.

Обхват и обект на Стратегията

Настоящата стратегия обхваща всички нива на управление – централно, регионално и местно.

Субект и обект на Стратегията са органите на изпълнителната власт и тяхната администрация, които работят по присъединяването. (приложение 1)

Основните характеристики на Стратегията са:

- ⇒ Дългосрочна – обхваща периода до 2006 г. и включва процеси и дейности, които ще се реализират и след присъединяването;
- ⇒ Офанзивна с про-активен (изпреварващ) характер – ориентирана да отразява промените в средата и да се адаптира към тях;
- ⇒ Динамична – трябва да се реализира в ускорени срокове и да се изведе като приоритет на правителството и цел ускоряване на процеса на присъединяване;
- ⇒ Координирана (стратегия на общите действия) – синхронна съвместна работа на изпълнители от различни министерства; изисква координираните, обединени и интегрирани усилия на много звена за изготвянето и реализирането ѝ.

Основните приоритети на настоящата стратегия са:

- ⇒ Актуализиране и формиране на необходимата нормативна уредба в процеса на подготовка на страна за участие в Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС;
- ⇒ Идентифициране и ускорено укрепване на действащите институции и администрация и създаване на нови структури, които ще участват в процесите на програмиране, наблюдение, оценка и финансово управление и контрол на помощи от Структурните и Кохезионния фонд.

Необходимост от промени в съществуващото законодателство

С цел хармонизиране на българската нормативна уредба и регламентирането на Структурните фондове възниква необходимост от промени в нормативната база в следните основни области (приложение 2):

- регионално развитие;
 - укрепване административния капацитет в планировъчните райони, съответстващи на ниво NUTS II с цел планиране, прогнозиране, оценка на изпълнението на регионалната оперативна програма, анализиране и обобщаване на статистическа информация;
 - установяване на административна рамка за участието и взаимодействието на регионалните и местните власти, браншовите организации и социалните партньори в цялостната дейност по регионална политика и използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
 - синхронизиране на НПИР и НППР;
 - синхронизиране на регионалното планиране с процедурите по устройство на територията.
- устройство на територията
 - опростяване на процедурите, свързани с устройството на територията;
 - оптимизиране на компетенциите на органите по устройство на територията.

- бюджетното законодателство с цел преход от годишно към многогодишното бюджетиране;
- финансов контрол;
- обществени поръчки – разработване на система за транспониране на критериите на ЕС за квалифицирано избиране на кандидатите, принципно решаване на проблемите, свързани с техническите спецификации, хармонизация в пълна степен на националното законодателство с изискванията на европейското право и практика;
- организация на институциите, които ще участват в управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- административната рамка за участието на регионалните и местни власти, браншовите организации и социално-икономическите партньори в цялостната дейност по регионална политика и използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- наблюдение и извършване на предварителна, междинна и последваща оценка на управлението на средствата от помощта;
- конкуренция и държавни помощи;
- опазване на околната среда – икономическа организация на дейностите по опазване на околната среда; оценка на въздействието върху околната среда на предложения и проектни решения; екомаркировка; изграждане на национална система за мониторинг на околната среда; осъществяване на контрол върху състоянието на околната среда и източниците на замърсяване и др.;
- равните възможности – законово регламентиране на предотвратяване на дискриминацията с цел осигуряване на равна и ефективна защита от дискриминация и равни възможности за участие в обществения живот на всички лица без разлика на пол, раса, цвят на кожата, етническа принадлежност, гражданство, политически и други убеждения, религия или вяра, увреждане, възраст, сексуална ориентация и лично или семейно положение.

II. РЕЗУЛТАТИ ОТ АНАЛИЗА НА НОРМАТИВНАТА БАЗА И АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА СТРУКТУРНИТЕ ФОНДОВЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД⁵.

I квадрант: Силни страни

- ⇒ Започнал процес на преговори за присъединяване на България към Европейския съюз;
- ⇒ Политически консенсус за Европейската и Евро-атлантическа ориентация на България
- ⇒ Натрупан административен капацитет за провеждане на преговорите с ЕС и в Министерство на финансите по финансово управление на средства от ЕО;
- ⇒ Прието законодателство за държавната администрация
- ⇒ Прието законодателство в областта на обществените поръчки, държавните помощи, защита на конкуренцията, външния и вътрешен финансов контрол,;
- ⇒ Наличие на опит в разработка на регионални оперативни програми в районите

II квадрант: Възможности

- ⇒ Използване на пред-присъединителните инструменти на ЕС като пилотни проекти за програмиране, управление и контрол на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⇒ Приемане на България за член на НАТО и в резултат повишаване на сигурността в района и увеличен приток на чуждестранни инвестиции;
- ⇒ Допълнителни средства от ФАР, ИСПА и САПАРД след 2004 г, освободени в резултат от приемането на другите страни кандидатки;
- ⇒ Геостратегическо положение на Република България в Европейското пространство

IV квадрант: Слаби страни

- ⇒ Нисък капацитет на страната за абсорбиране на средства по пред-присъединителните инструменти на ЕО;
- ⇒ Слаба междуведомствена координация на национално и регионално ниво;
- ⇒ Липса на ясна визия и приемственост при изграждане и реструктуриране на институциите, отговорни за управление на средства от ЕО;
- ⇒ Непостоянна кадрова политика при изграждане и реструктуриране на институциите, което води до недостатъчен административен капацитет;
- ⇒ Съставяне на бюджет на едногодишна база;
- ⇒ Недоразвита нормативна база в областта на програмиране и управление на публичните инвестиции, финансовия контрол и възлагането на обществени поръчки;
- ⇒ Липса на функционираща информационна система за финансово управление на паричните потоци от собствени средства и средства на ЕО

III квадрант: Заплахи

- ⇒ Промени в Стратегията по отношение на структури и подходи за управление на Структурните фондове, породени от политически причини;
- ⇒ Липса на добра координация при съставянето и изпълнението на секторни и регионални оперативни програми, като резултат от конфликта на интереси между централната власт и регионите;
- ⇒ Неефективно привличане на социалните партньорите в процесите на планиране и програмиране;
- ⇒ Липса на съгласуваност между ведомствата при разпределението на отговорностите и правата по управление на европейските и национални ресурси;

⁵ Подробният анализ на административните структури е представен в Приложение 1

III. ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЯТА

Обща цел

В процеса на подготовка на страната за участие в Структурните и Кохезионния фондове е необходимо създаване на ефективни структури за координирано програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на помощта от ЕС на централно ниво; повишаване и укрепване на капацитета на съществуващите институции и идентификация на органите и звената които ще работят по управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд; идентифициране на социално-икономическите партньори и създаване на координиращи инструменти и засилване на партньорството с регионалните, местните и социално-икономическите партньори; анализ и актуализация на нормативната уредба; осигуряване публичност и прозрачност на стратегията.

В този смисъл Обща цел на Стратегията е изграждане на работещи институционални механизми за ефективно използване на Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС след присъединяването на страната ни към ЕС.

Специфични цели:

1. Законодателни мерки за подготовката на България за усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на Европейската общност към момента на присъединяване;
2. Мерки за изграждане и/или развитие на институциите с оглед готовност за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейската общност при спазване на принципа на приемственост между пред- и след-присъединителните структури и отговарящи на управленските и културните традиции на България;
3. Идентифициране на социално-икономическите партньори
4. Повишаване на административния капацитет и осигуряване публичност и прозрачност на стратегията

Задачи и мерки

За постигане на поставените специфични цели са разработени основни задачи и съответните мерки за тяхното изпълнение.

ЦЕЛ

1. Законодателни мерки за подготовката на България за усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове на Европейската общност към момента на присъединяване.

ПОД-ЦЕЛИ

- ⇒ Анализ и актуализация на законодателната рамка и под-законовата нормативна база;
- ⇒ Оптимизиране процеса на подготовката на планови документи и проекти за усвояване на средства от ЕС чрез създаване на правна и институционална рамка, осигуряваща тяхната подготовка, оценка и наблюдение и интегриране на съществуващите планови документи;

⇒ Създаване на необходимата нормативна база за възлагане на отговорности на определените в Стратегията институции, свързани с управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд

ЗАДАЧИ

- 1.1 Анализ на законите в сферата на регионалното развитие и местното самоуправление;
- 1.2 Анализ на законите във финансовата сфера;
- 1.3 Анализ на законите в икономическата сфера;
- 1.4 Анализ на секторните закони;
- 1.5 Анализ на под-законовите нормативни актове (НПИР; отделните институции, вкл. Управляващите органи, Комитети за наблюдение)

МЕРКИ

Мерки към 1.1.

- ⊕ Подготовка и приемане на изменение и допълнение в Закона за регионалното развитие с оглед регламентиране създаването на единна рамка за интегрирано социално-икономическо развитие и гарантиране на обвързаност между двата планови процеса и между двете институционални рамки – за регионално развитие и за Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Подготовка и приемане на изменение и допълнение на Закона за Икономическия и социален съвет с оглед създаване на механизъм за партньорство при програмиране и наблюдение на процесите по усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Подготовка на изменение и допълнение на ПМС 145 от 27.07.2000г. за определяне на условията и реда на изпълнение на стратегии и програми, съ-финансирани от фондовете на ЕС в областта на регионалното и икономическото и социално сближаване.

Мерки към 1.2.

- ⊕ Усъвършенстване на прилагането на Закона за държавния финансов контрол при отчитане на регламентите на ЕС в областта на вътрешния одит;
- ⊕ Извършване на промени в Закона за държавен вътрешен финансов контрол с цел ясно дефиниране на органите, извършващи вътрешен одит;
- ⊕ Подготовка и приемане на изменение и допълнение на Закона за устройство на държавния бюджет (вкл. вторично и третично законодателство) с оглед преминаване към многогодишно бюджетиране и създаване на интегрирана система за планиране на инвестициите, обхващаща едновременно европейските и националните източници на финансиране;
- ⊕ Усъвършенстване на бюджетните процедури в посока на многогодишно бюджетиране и създаване на механизми за координация на публичното и частно финансиране. Разработване на правила и подходи за управление на публичните финанси при многогодишно финансиране;

Мерки към 1.3.

- ⊕ Хармонизиране и развитие на статистиката за районите за планиране в съответствие с стандартите на ЕВРОСТАТ чрез изграждане и внедряване на система от показатели, хармонизирана с ЕВРОСТАТ и отчитаща националната специфика

Мерки към 1.4.

- ⊕ Приемане на изменение и допълнение и усъвършенстване на прилагането на Закона за обществените поръчки;

- ⊕ Разработване, утвърждаване и разпространение на система за предварителна оценка, оценка на въздействието върху околната среда и върху социално-икономическото развитие;
- ⊕ Създаване на национална правна рамка за прилагането на мерки за развитие на селските райони, които да се съсредоточат върху частния сектор.

Мерки към 1.5.

- ⊕ Разработване на Правилници и процедури за отговорностите на институциите по отношение на подготовката за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Разработване на система от програмни документи за усвояване на средства от ЕС, съответстващи на изискванията на Регламенти 1260/1999 г. и 1164/1994 г. на Съвета на ЕС;
- ⊕ Разработване на механизъм за подобряване на координацията и партньорството при изготвяне, актуализиране и изпълнение на Националния план за икономическо развитие;
- ⊕ Съгласуване и приемане на решение от правителството на Република България за стратегическите приоритети за развитие в НПИР 2000-2006 г. и даване на мандат за водене на преговори с ЕК за финализирането на плана;
- ⊕ Изготвяне на План за действие на правителството на Република България за:
 - актуализация на НПИР 2000-2006 г. и подготовка на програмния документ за планиране на структурната помощ от ЕС след присъединяването;
 - развиване на административния капацитет за управление на помощта от ЕС, включително механизми за осъществяване на прехода при предаване на функции и отговорности от МРРБ на МФ за изготвяне на НПИР 2000-2006;
- ⊕ Нормативно регламентиране на състава и функциите на Комитета за наблюдение на ниво Рамка за подкрепа от Общността, Комитета за наблюдение на Кохезионния фонд и на Комитетите за наблюдение на ниво Оперативни програми чрез изготвяне на задание за състава и функциите на съответните Комитети за наблюдение.

ЦЕЛ

2. Изграждане и/или развитие на институциите с оглед готовност за усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейската общност при спазване на принципа на приемственост между пред- и след-присъединителните структури и отговарящи на управленските и културните традиции на България.

ПОД-ЦЕЛИ

- ⇒ Анализ на функциите и структурата на съществуващите звена, които участват в процесите на програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на средствата от пред-присъединителните фондове на ЕС;
- ⇒ Идентификация на държавните органи и звената от централната държавна администрация, които ще участват в процесите на програмиране, управление, наблюдение, оценка, финансово управление и контрол на помощта от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⇒ Доизграждане на съществуващите звена или създаване на нови структури в министерствата, агенциите и ведомствата, на които с тази Стратегия се възлагат отговорности по програмирането, управлението и наблюдението на средствата от Европейския съюз, чрез поемане на присъщите им функции от действащите в пред-присъединителния период подобни структури

ЗАДАЧИ

- 2.1. Изграждане на дирекция за междуведомствено целево планиране, администриране, координация и контрол на подкрепата от ЕС, което ще изпълнява функциите на Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността и на Управляващ орган на Кохезионния фонд;
- 2.2. Изграждане и/или развитие на звена (дирекции) за администриране, координация и контрол на използване на Структурните фондове, които се предвижда да изпълняват ролята на Управляващи органи по Оперативните програми
- 2.3. Разработване на механизъм за поемане от Управляващите органи на Рамката за подкрепа от Общността и на Кохезионния фонд на функциите по програмиране, наблюдение и оценка на пред-присъединителните инструменти;
- 2.4. Разработване на модел за съчетаването на централизирания и децентрализирания подход при програмиране, координация и изпълнение на Структурните фондове и Кохезионния фонд
- 2.5. Разработване на механизми за хоризонтална междуведомствена координация
- 2.6. Изграждане на механизъм за приемственост между пред- и след- присъединителните институционални мерки

МЕРКИ

- ⊕ Подготовка на проект за ПМС за изменение и допълнение на Устройствените правилници на институциите за дефиниране на ролята и функциите на административните единици, свързани с управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Разработване на програма за осигуряване на приемственост при предаване от МВнР на МФ на функциите и произтичащите от тях задължения и отговорности по цялостната подготовка за планиране и управление на програма ФАР;
- ⊕ Разработване на програма за осигуряване на приемственост при предаване от МРРБ на МФ на функциите и произтичащите от тях задължения и отговорности по цялостната подготовка за планиране и управление на програма ИСПА;
- ⊕ Разработване на предложение за преразпределение на функциите и отговорностите по управлението на проекти между МРРБ и МТСП в областта на социалната политика и МИ по отношение на икономическото и социално сближаване;
- ⊕ Определяне на МТСП и МИ за Изпълнителни агенции отговарящи за програмирането и изпълнението на проекти по програма ФАР в частта съответно социална политика и производствения сектор чрез подписване на Финансови меморандуми по ФАР за съответната година;
- ⊕ Разработване и утвърждаване на процедури за финансово и техническо управление на проектите, финансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Разработване и осигуряване прилагането на механизми на взаимодействие и субординация между участниците по вертикала и хоризонтала;
- ⊕ Разработване на система от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на НПР, Рамка за подкрепа от Общността и Оперативни програми;
- ⊕ Разработване и одобряване на вътрешни правила на работа на Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността, на Управляващия орган на Кохезионния фонд, на Управляващите органи на Оперативните програми и на Разплащателния орган;
- ⊕ Въвеждане и доразвиване на информационна система за нуждите на Разплащателния орган, осигуряваща надеждно наблюдение, управление и прогнозиране на паричните потоци;

- ⊕ Изграждане на информационна система за регулярно наблюдение, съхранение, обработка и разпространение на статистическа информация за планиране, програмиране и оценка на планове, програми и проекти;
- ⊕ Разработване на механизми за усъвършенстване събирането и обработването на статистическа информация за целите на програмирането и независимата оценката на дейностите в областта на регионалното развитие и социално-икономическото сближаване.

ЦЕЛ

3. Идентифициране на социално-икономическите партньори

ЗАДАЧИ

- 3.1. Регламентиране на партньорските взаимоотношения с институционализирани партньори (Съюз на работодателите, Съвет за тристранно сътрудничество, Съюз за стопанска инициатива и др.);
- 3.2. Анализ и селекция на значими НПО- партньори и изграждане на механизми за отчитане на техните мнения, критични бележки др.;
- 3.3. Идентифициране на инвестиционните приоритети на социалните партньори с цел реалистична оценка на частните източници на финансиране на оперативните програми;
- 3.4. Създаване на механизъм за партньорство при програмиране на предприсъединителните фондове, както и при тяхното изпълнение;
- 3.5. Анализ и усъвършенстване на възможностите на децентрализираните структури на ниво райони за планиране при управлението на проекти, финансирани със средства от Структурните фондове;
- 3.6. Укрепване и/или създаване на административни структури на регионално равнище за осъществяване на процесите на разработване, изпълнение и оценка на програми на принципа на партньорството.

МЕРКИ

- ⊕ Разработване на анализ на съществуващите социално-икономически партньори с оглед установяване на партньорство на регионално и местно ниво;
- ⊕ Разработване на механизми за йерархична координация и партньорство;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на регионалните и местни власти и социално-икономическите партньори във връзка с програмирането и наблюдението на процесите по усвояване на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд както и при оценка на проекти, кандидатстващи за финансиране от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Разработване на програма за укрепване на съществуващите и структуриране на нови държавно-обществени консултативни комисии за икономическо и социално сближаване (КИСС) в съответните райони за планиране с оглед подобряване механизма за активно участие на социално-икономически партньори в процесите на планиране и усъвършенстване на методологическата рамка за идентификация на основната и регионална инфраструктура.

ЦЕЛ

4. Повишаване на административния капацитет и осигуряване публичност и прозрачност на стратегията

ЗАДАЧИ

- 4.1. Разработване на мерки за институционално изграждане и повишаване на административния капацитет на институциите, които ще поемат усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- 4.2. Разработване и прилагане на Стратегия за развитие на човешките ресурси в хода на изпълнение на Стратегията;
- 4.3. Разработване и внедряване на система за постоянно повишаване на професионалната квалификация и мотивация на служителите, участващи в цялостния процес на управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- 4.4. Механизъм за обратна връзка по отношение на реалните резултати и необходимостта от актуализация;
- 4.5. Разработване на мерки за подходящо запознаване на всички заинтересовани участници по хоризонтала и по вертикала с целите, замисъла и задачите на Стратегията

МЕРКИ

- ⊕ Разработване на механизми, включително материално стимулиране, за намаляване на текучеството в структурите, управляващи програми и средства на ЕС;
- ⊕ Разработване на механизми за усъвършенстване на административния капацитет за предварителен, текущ и последващ финансов контрол на средствата от предприєдинителните програми на ЕС и впоследствие от Структурните и Кохезионния фондове;
- ⊕ Разработване на механизми за институционално укрепване и повишаване на административния капацитет за оценка на инвестиционните проекти, ускоряване на тръжните процедури и оценката на въздействието върху околната среда;
- ⊕ Изготвяне на проектни фишове по програма ФАР за институционално изграждане във връзка с управление на средства от Структурните фондове на дирекция “Европейска интеграция и Структурни фондове” (нова), дирекция “Национален фонд” и Изпълнителната агенция на икономически анализи и прогнози към Министерство на финансите както и на структурите към министерствата, които се предвижда да изпълняват ролята на Управителни органи по Оперативните програми;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на МРРБ за програмиране в областта на регионалната политика, на МИ за програмиране в областта на производствения сектор, на МТСП в областта на социалната политика;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на звената за управление на програмите за икономическо и социално сближаване на областно ниво и райони за планиране;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Агенцията за икономически анализи и прогнози за разработването на Националния план за икономическо развитие 2000-2006 при вземане под внимание на вече изградения такъв към МРРБ и други институции;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Министерство на финансите за изпълнение на функциите на Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността и Управляващ орган на Кохезионния фонд;
- ⊕ Разработване на проектен фиш за институционално изграждане и засилване на капацитета на Министерство на финансите за изпълнение на функциите на Разплащателен орган;

- ⊕ Разработване на проектни фишове за доизграждане на разплащателните отдели към Управляващите органи при необходимост;
- ⊕ Разработване на проектни фишове за въвеждане на Единна система за администриране и контрол;
- ⊕ Разработване на мерки за подобряване на капацитета на институциите и администрацията за усвояване на средствата по пред-присъединителните програми ФАР, ИСПА и САПАРД;
- ⊕ Изграждане на система за разпространение на информация и връзки с обществеността за целите на планирането, програмирането и оценката на дейности в областта на пред-присъединителните програми на ЕС;
- ⊕ Изготвяне на план за действие за адаптиране на образователната система към необходимостта от обезпечаване на участието на България в Структурните фондове и Кохезионния фонд с квалифицирани и обучени кадри;
- ⊕ Изготвяне на анализ на съществуващия административен капацитет за нуждите на изготвяне на план за обучение на персонала;
- ⊕ Обучение на персонала, участващ в цялостния процес на управление на Структурните фондове с цел повишаване на квалификацията и възприемане на опита на страните-членки в усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Създаване и функциониране на информационна система, осигуряваща прозрачност и публичност на действията на органите, отговорни за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Обучение на регионалните представители и социалните партньори по процедурите и техниките за управление, наблюдение и оценка на проекти;
- ⊕ Разработване на единен подход за осигуряване на публичност и прозрачност на всички дейности и мерки, финансирани със средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд;
- ⊕ Запознаване на ръководствата на политическите партии, органите на властта, служителите в администрацията, гражданското общество и медиите с целите и задачите на Стратегията;
- ⊕ Изграждане на система за мониторинг, вертикално информирание на висшите, регионалните и местните органи на властта за хода на изпълнението на стратегията;
- ⊕ Разработване на механизъм на текуща/периодична оценка на изпълнението и осъвременяване на дейностите по настоящата стратегия;
- ⊕ Изграждане на механизми за обратна връзка на стратегията с други национални стратегии.

IV. ИНСТИТУЦИИ И МЕХАНИЗМИ ЗА УСВОЯВАНЕ НА СТРУКТУРНИТЕ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНДОВЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Програмиране

Програмирането като процес на поетапно организиране, вземане на решения и финансиране на многогодишни съвместни действия на Общността и страната-членка за постигане на целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд е ключов елемент за ефективното усвояване на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Основните инструменти на програмирането за целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд включват:

- ⊕ **План за развитие**⁶ като анализ на социално-икономическата обстановка и целите за развитие на национално и регионално ниво в страната, изготвен в светлината на целите на Структурните фондове и Кохезионния фонд и приоритетните потребности за постигане на тези цели, както и стратегията, планираните приоритетни действия, специфичните цели и съответните индикативни финансови ресурси.

Планът, като фактор за устойчиво развитие на българската икономика се изготвя на широка консултативна основа с участието на социално-икономическите партньори и при тясно междуведомствено сътрудничество на държавните институции, като се ползва натрупания положителен опит при разработването на Националния план за икономическо развитие 2000-2006. Необходимите структури (между-ведомствена координация и механизми за партньорство) и компетенции (аналитичен капацитет и капацитет за разработване на стратегии, индикатори и оценки) се доразвиват при силна политическа подкрепа на установения подход на съставяне на Плана. Планът се изготвя в съответствие с изискванията на основния нормативен документ на Съвета на Европейския съюз по отношение на Структурните фондове – Регламент 1260/1999 както и Регламент 1164/94 и последващи изменения – по отношение на Кохезионния фонд.

За да се осигури съгласуваност на Плана с приоритетите и ограниченията в българската икономика, задачите по координиране на разработването, наблюдението и актуализирането на плана за развитие се възлагат на Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози към Министъра на финансите, чиито основни функции включват анализ на текущата стопанска конюнктура и разработване на краткосрочни и дългосрочни прогнози при различни варианти на икономическа политика, както и регионализиране на икономическия анализ и прогнози.

Към Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози се създава нова дирекция (минимална численост 14 души), чиито отговорности са изцяло свързани с координация на разработването и актуализирането на Плана за развитие. За избягване на съществуващите слабости и осигуряване на приемственост, при изграждането на дирекцията се използва вече създадения при разработването на Националния план за икономическо развитие 2000-2006 административен капацитет.

- ⊕ **Рамка за подкрепа от Общността**⁷ – одобрен от Европейската комисия документ, съобразен с оценката на Плана за развитие, който документ съдържа стратегията и приоритетните дейности по Структурните фондове, специфичните цели, финансирането от Структурните фондове и други финансови инструменти. Документът е разделен по приоритети и се реализира чрез една или повече Оперативни програми. Документът описва социалното и икономическо състояние на страната или регионите, които се покриват от Структурните фондове, посочва приоритетите за развитие и целите, които трябва да бъдат постигнати, както и

⁶ Development plan – Art. 9; Art. 16 CR 1260/1999

⁷ Community Support Framework – Art. 9; Art. 17 CR 1260/1999

финансовото управление, наблюдението, оценката и контролните системи. Осигурява координация между помощта по различните Структурни фондове на национално и регионално равнище. Съдържа разпоредби, касаещи определения Управляващ орган на Рамката на помощта както и за включване на социално-икономическите партньори в Комитетите за наблюдение.

Отговорен за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Рамката за подкрепа от Общността е Управляващият орган на Рамката за подкрепа от Общността.

⊕ **Оперативни програми**⁸ – одобрен от Комисията документ за изпълнение на Рамката за подкрепа от Общността, който се състои от набор от приоритети, обхващащ многогодишни мерки, който документ може да се изпълнява със средства от един или повече от Структурните фондове, други съществуващи финансови инструменти или ЕИБ. Описват приоритетите на Рамката за подкрепа за даден регион или даден сектор на развитие (транспорт, обучение, подкрепа за бизнеса и др.).

Отговорни за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Оперативните програми са Управляващите органи на съответните Оперативни програми. Разработването и договарянето с Европейската комисия на Оперативните програми се извършва при участието и след съгласуване с Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността.

⊕ **Национални секторни политики в областта на околната среда и транспорта** – одобрени от Комисията документи, въз основа на които се определят мерки и проекти за финансиране от Кохезионния фонд.

Отговорни за разработването, договарянето с Европейската комисия и изпълнението на Националните секторни политики са Управляващият орган на Кохезионния фонд и Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд в секторните министерства съответно на околната среда и на транспорта.

В процеса на програмиране се прилага принципът на партньорство, който се постига чрез създаване на междуведомствени работни групи с представителство на неправителствени организации, местни власти, социално-икономическите партньори както на ниво Оперативни програми така и на ниво Рамка за подкрепа и План за развитие. Координацията по отношение на съгласуваност и последователност се осъществява чрез ефективното функциониране на координационно звено, съставено на широка основа от експерти от всички заинтересовани ведомства.

Управление

Управлението на подкрепата от Структурните фондове се осъществява на национално (Рамка за подкрепа от Общността) и секторно и регионално (Оперативни програми) нива.

⊕ **Управляващият орган на Рамката за подкрепа от Общността**⁹ е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на Структурните фондове в страната. В изпълнение на тази задача той следва да:

- ⊕ организира разработването и актуализирането на Плана за развитие като делегира тези функции на Изпълнителната агенция за икономически анализи и прогнози;
- ⊕ отговаря за процеса по одобряване на Плана от Европейската комисия;

⁸ Operational Programmes – Art. 9; Art. 18 CR 1260/1999

⁹ Managing Authority – Art. 9; Art. 34 CR 1260/1999

- ⊕ организира изготвянето, актуализирането и изпълнението на Рамката за подкрепа от Общността като отговаря за получаване на необходимото одобрение от Европейската комисия;
- ⊕ изгради система за събиране на надеждна финансова и статистическа информация за изпълнението за целите на индикаторите за наблюдение и за извършване на оценка като осигури предаването на тази информация на Европейската комисия;
- ⊕ координира дейността на Управляващите органи на Оперативните програми;
- ⊕ след получаване на одобрение от Комитета за наблюдение, предоставя на Комисията Годишния доклад за изпълнението;
- ⊕ участва, в сътрудничество с Комисията, в процеса на междинната оценка;
- ⊕ председателства и осигурява секретариат за Комитета за наблюдение на Рамката за подкрепа;
- ⊕ отговаря за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съфинансиране от държавния бюджет;
- ⊕ осигурява спазването от страна на участващите в управлението и изпълнението на подкрепата органи на поддържането на отделна счетоводна система или на адекватни счетоводни записи за всички трансакции, свързани с подкрепата;
- ⊕ осигурява правилността на дейностите, финансирани по подкрепата, чрез прилагане на системи за вътрешен контрол за осигуряване спазване на принципите за ефективно финансово управление;
- ⊕ осигурява съответствие с политиките на Общността, в контекста на приложението на правилата на Общността за възлагане на обществени поръчки и със задълженията по отношение на информацията и публичността.

За Управляващ орган на Рамката за подкрепа от Общността се определя Министерство на финансите. За изпълнение на тези задължения в Министерство на финансите се създава дирекция (минимална численост - 25 души), която да осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове.

- ⊕ **Управляващият орган на Оперативна програма¹⁰** е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на съответната Оперативна програма. В изпълнение на тази задача той следва да:
 - ⊕ изгради система за събиране на надеждна финансова и статистическа информация за изпълнението за целите на индикаторите за наблюдение и за извършване на оценка на Оперативната програма като осигури предаването на тази информация на Управляващия орган на Рамката за подкрепа от Общността;
 - ⊕ отговаря за изготвянето и, при съгласуване с Управляващия орган на Рамката за подкрепа, за одобряването от Комисията на Оперативната програма, както и на необходимите последващи изменения;
 - ⊕ отговаря за изготвянето и съгласуването с Управляващия орган на Рамката за подкрепа на условията и реда за избор на проекти в рамките на съответната Оперативна програма както и за представянето им за одобрение от съответния Комитет за наблюдение;
 - ⊕ изпълнява Оперативната програма;
 - ⊕ изготвя и актуализира Програмното допълнение, което доразработва в детайли Оперативната програма по отношение на мерките и организацията;

¹⁰ Managing Authority – Art. 9; Art. 34 CR 1260/1999

Управляващите органи по Оперативните програми са изброени в Приложение 2

- ⊕ отговаря за изпълнението на одобрените условия и ред за избор на проекти;
 - ⊕ организира осъществяването на оценката на проектите, чрез които се изпълнява съответната Оперативна програма;
 - ⊕ осъществява наблюдението и контрола на проектите и бенефициентите в рамките на дадената Оперативна програма;
 - ⊕ председателства и осигурява секретариат за Комитета за наблюдение на съответната Оперативна програма;
 - ⊕ изготвя необходимите документи за заседанията на Комитета за наблюдение и, ако е необходимо, на предложения за реалокации на средства;
 - ⊕ установява допустимостта на направените от бенефициентите разходи и извършва плащането към бенефициентите;
 - ⊕ информира Разплащателния орган за нередности;
 - ⊕ изготвя Годишен доклад за изпълнението на Оперативната програма;
 - ⊕ организира, при участието на Управляващия орган на рамката за подкрепа и на Комисията, на междинната оценка на Оперативната програма
- ⊕ **Управляващият орган на Кохезионния фонд** е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на мерките и проектите, финансирани от Кохезионния фонд в страната. В изпълнение на тази задача той следва да:
- ⊕ провежда консултации с Изпълнителните агенции по Кохезионния фонд, бенефициенти и с Комисията във връзка с определяне на проектите и необходимите инвестиции в съответствие с приоритетите на националния план за развитие;
 - ⊕ осигурява одобрените проекти да отговарят на изискванията и целите на Европейската Общност, както и на условията за избор на проекти при поддържане на баланс между секторите;
 - ⊕ представя за одобрение от Комисията апликационни форми за финансиране на мерки и проекти;
 - ⊕ отговаря за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съфинансиране от държавния бюджет.

За Управляващ орган на Кохезионния фонд се определя Министерство на финансите. Изпълнението на тези задължения се поема от същата дирекция в Министерство на финансите, която осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове.

- ⊕ **Изпълнителна агенция на Кохезионния фонд** е органът, който отговаря за ефикасността и правомерността на управлението и изпълнението на одобрените от Комисията мерки и проекти за финансиране от Кохезионния фонд в страната. В изпълнение на тази задача тя отговаря за избора и изпълнение проектите, изготвяне на апликационни форми до Европейската комисия, отчети за изпълнението, включително Заключителен отчет, изготвяне на искания за плащане и за предоставяне на необходимата за целите на наблюдението и оценката информация.

За Изпълнителни агенции на Кохезионния фонд се определят Министерство на околната среда и водите и Министерство на транспорта и съобщенията. За целта в двете министерства се укрепват съществуващите административни единици, отговарящи за изпълнението на пред-присъединителните инструменти.

За изпълнението на проекти, финансирани от Структурните фондове и от Кохезионния фонд, се изграждат при необходимост Изпълнителни звена. Тези

Изпълнителни звена се определят в зависимост от особеностите на конкретния проект и участват в техническото изпълнение на проекта.

Финансово управление

Финансирането от Структурните фондове се основава на система за поемане на задължения и извършване на плащания, при която бенефициентите не получават помощта директно от Европейската комисия, а чрез посредничеството на т.нар. Разплащателен орган като по този начин се изгражда тристепенна система на финансово управление на помощта. Финансовите процедури на Структурните и Кохезионния фондове се основават на принципа на възстановяване на направени разходи и на проверка на приемливостта на направените разходи преди извършване на плащанията към бенефициентите.

⊕ **Разплащателният орган**¹¹ е отговорен за изготвяне и предоставяне на заявките за плащанията и получаване на средства от Комисията и като такъв е основен компонент на ефективното финансово управление на средствата. Той удостоверява пред ЕК съответствието на извършените разходи с условията за предоставяне на помощта по Структурните и Кохезионния фондове. Извършва финансово управление на средствата, предоставяни от Структурните и Кохезионния фондове, с цел осигуряване на навременно и гладко финансиране на проектите.

При усвояването на Структурните фондове България възприема подход на планиране чрез Рамка за подкрепа от Общността и Оперативни програми, и функциониране на един Разплащателен орган. Разплащателният орган се изгражда към Министерство на финансите като функциите му се поемат от дирекция “Национален фонд”. Дирекция “Национален фонд” изпълнява и функциите на Разплащателен орган за целите на Кохезионния фонд. За изпълнение на тези задължения след присъединяването съществуващата дирекция се реструктурира като се трансформират функциите ѝ от финансово управление на пред-присъединителни програми към управление на средства от Структурните и Кохезионния фондове. При необходимост, при реструктурирането се извършва сливане с отдели от дирекция “Централно звено за финансиране и договориране”, които да поемат функции по удостоверяване на приемливостта на извършените от бенефициентите разходи пред ЕК. С оглед на задължението на Разплащателния орган да удостоверява пред Комисията приемливостта на извършените разходи се регламентират законово неговите правомощия за проверки спрямо Управляващия орган на Рамката за подкрепа, Управляващия орган на Кохезионния фонд, Управляващите органи на Оперативните програми, Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд и Изпълнителните звена.

Разплащателният орган участва в процедурата по съставяне на държавния бюджет и, заедно с Управляващия орган на Рамката за подкрепа и Управляващия орган на Кохезионния фонд, е отговорен за осигуряване на необходимото за осъществяване на проектите съ-финансиране от държавния бюджет.

⊕ **Разплащателни отдели към Управляващите органи на Оперативните програми и Изпълнителните агенции на Кохезионния фонд** – отговорни за извършване на плащанията към бенефициентите при наличие на необходимите преди извършване на плащането проверки за допустимостта на извършения от бенефициента разход; изготвяне на искания за плащания до Европейската комисия; поддържането на отделна счетоводна система или на адекватни счетоводни записи за всички транзакции, свързани с подкрепата; осигуряване правилност на дейностите, финансирани по подкрепата, чрез прилагане на системи за вътрешен контрол за осигуряване спазване на принципите за ефективно финансово управление

Разплащателните органи се изграждат при използване на капацитета, създаден за извършване на разплащанията по пред-присъединителните инструменти.

¹¹ Paying authority – Art. 9; Art. 32 CR 1260/1999

Наблюдение

Наблюдението на Рамката за подкрепа от Общността, на мерките по Кохезионния фонд и на Оперативните програми е отговорност на съответния Управляващ орган и се извършва под контрола на Комитети за наблюдение¹², които се изграждат на основата на принципите на партньорство и равенство на половете. Основна задача на Комитетите за наблюдение е да се уверят в качеството и ефективността на изпълнението на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Съставът на Комитетите за наблюдение се определя след съгласуване с Управляващия орган и консултации с партньорите. В състава влизат представители на Управляващите органи, на Разплащателния орган, на Изпълнителните агенции и звена, на регионалните и местни власти, на национално представени неправителствени организации и на икономическите и социални партньори. В работата на Комитетите участва представител на Комисията със съвещателен глас, и където е подходящо - на ЕИБ като наблюдател. Комитетите се председателстват от съответния Управляващ орган. Комитетите за наблюдение разработват свои собствени процедурни правила според институционалната, правната и финансовата рамка на страната като ги съгласуват с Управляващия орган. Наблюдението се извършва въз основа на физически и финансови индикатори, определени в Оперативната програма или Програмното допълнение, които са изготвени при отчитане на индикативната методология и списъка с примерни индикатори, публикуван от Комисията и са обвързани със специфичния характер на съответния тип подкрепа, нейните цели и социално-икономическата, структурната и екологичната обстановка в страната и регионите.

Основните задачи на Комитета за наблюдение на Рамката за подкрепа включват:

- ⊕ утвърждаване или коригиране на програмното допълнение, включително физическите и финансовите индикатори за наблюдение на подкрепата;
- ⊕ разглеждане и одобряване на критериите за подбор на проектите, финансирани по всяка мярка;
- ⊕ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата;
- ⊕ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки и междинната оценка;
- ⊕ разглеждане и одобряване на Годишните и Заключителните доклади за изпълнението преди предоставянето им на Комисията;
- ⊕ разглеждане и одобряване на предложенията за промяна на съдържанието на решението на Комисията за финансиране от Структурните фондове;
- ⊕ изготвяне на предложения до Управляващия орган на Рамката за подкрепа за корекции или преглед на предоставяна помощ както и за преразпределение на средства между Оперативните програми;
- ⊕ наблюдение на националния план за развитие.

Основните задачи на Комитета за наблюдение на Кохезионния фонд включват:

- ⊕ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата;
- ⊕ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки и междинната оценка;
- ⊕ разглеждане и одобряване на Годишните и Заключителните доклади за изпълнението преди предоставянето им на Комисията;

¹² Monitoring Committee – Art. 35 CR 1260/1999

Комитетите за наблюдение са изброени в Приложение 2

Задачите на Комитетите за наблюдение на Оперативните програми включват:

- ⊕ изготвяне на предложение за програмно допълнение, включително физическите и финансовите индикатори за наблюдение на Оперативната програма;
- ⊕ разглеждане и одобряване на критериите за подбор на проектите, финансирани в рамките на Оперативната програма;
- ⊕ периодично извършване на преглед на постигнатия напредък за реализиране специфичните цели на подкрепата в рамките на Оперативната програма;
- ⊕ оценка на резултатите от изпълнението, в частност реализирането на установените цели по различните мерки в рамките на Оперативната програма;
- ⊕ разглеждане на предложения за реалокиране на средства от една мярка в друга в рамките на Оперативната програма

Финансов контрол¹³

При усвояване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, страната поема отговорност за финансовия контрол на помощта. В тази връзка следва да са налице механизми за управление и контрол и тяхното прилагане за осигуряване на ефективно и правомерно използване на средствата от Структурните и Кохезионния фондове и за предотвратяване, разкриване и коригиране на нередности както и за предоставяне на информация за тях на Европейската Комисия.

Първото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства, част от които са получаваните помощи от Структурните и Кохезионния фондове, са системите за вътрешен контрол, изградени от разпоредителите със средства от ЕС. Системите за вътрешен контрол са част от вътрешните писмени процедури за дейността на тези органи. Основен елемент на системите за вътрешен контрол са Процедурните наръчници за дейността на всички участници в управлението, програмирането и усвояването на средствата от Структурните и Кохезионния фондове, които Наръчници съдържат подробно описание на извършваните дейности с отговорни служители, точни срокове за изпълнение и описание на документооборота. Особено важни са процедурите за проверка преди одобряване на плащанията, за извършване на плащанията и счетоводните процедури. Съгласно разпоредбите на Закона за държавния вътрешен финансов контрол системите за вътрешен контрол включват система за предварителен контрол (контрол за законосъобразност на всички документи и действия, свързани с финансовата дейност), който контрол се осъществява чрез проверки преди вземане на решения за поемане на задължения и извършване на разход, като тези проверки са както повторни проверки от служители на същото ниво така и проверки на следващото управленско ниво преди издаване на одобрение. Част от системата за вътрешен контрол е и системата за двоен подпис по отношение на поемането на финансови задължения и извършване на разходи. При изграждане на тези системи следва да се спазва принципът на разделение на отговорностите така че да няма риск от конфликт на интереси при поемане на задълженията и извършване на плащанията. Процедурните наръчници се разработват въз основа на вече съществуващите Процедурни наръчници по пред-присъединителните инструменти ФАР, ИСПА и САПАРД и отчитайки разпоредбите на Регламентите на ЕС. През втората половина на 2005 г. се провежда формален процес на акредитация на създадените структури и в частност на изградените системи и процедури за вътрешен контрол.

Второто ниво на финансов контрол е извършването на вътрешен одит. Съгласно действащото законодателство, вътрешният държавен финансов контрол в България се извършва от Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол чрез делегирани одитори. По своята същност държавният вътрешен финансов контрол е контрол върху финансовата дейност на разпоредителите с бюджетни и извънбюджетни средства и разпоредителите със средства по програми на Европейския съюз с цел да се прецени законосъобразността и

¹³ Financial Control - Art. 38 CR 1260/1999

спазването на принципите за ефективност, ефикасност и икономичност. Вътрешният одит се осъществява чрез одит на системите, одит на изпълнението, финансов одит и одит на информационните технологии. Целта на извършвания вътрешен одит е оценка на действащите системи за управление и финансов контрол и даване на препоръки за тяхното подобряване при необходимост, за да се осигури ефективно финансово управление на средствата от Структурните и Кохезионния фондове.

Третото ниво на финансов контрол по отношение на публичните средства е независимият външен одит, който съгласно действащото българско законодателство се извършва от Сметната палата. Основна задача на Сметната палата е да допринася за доброто управление на бюджетните и другите публични средства, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за използването на средствата съгласно принципите за законосъобразност, ефективност, ефикасност и икономичност и за достоверното отчитане на изпълнението на съответните бюджети.

Европейската сметна палата може да извършва самостоятелни или съвместни с българската Сметна палата одити по отношение на управлението и усвояването на предоставяните от Европейската Общност средства.

V. ОБХВАТ И АДМИНИСТРИРАНЕ НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ И КОХЕЗИОННИЯ ФОНД

Националният план за икономическо развитие на Република България 2000 – 2006 г. дефинира пет основни оси на развитие, които могат да се разгледат като основа за разработване на Оперативни програми за изпълнение на Структурните фондове и за избор на проекти за финансиране от Кохезионния фонд.

Те формират база за министерствата да планират и координират подготовката за прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд през периода преди присъединяването към Европейския Съюз.

Регионална оперативна програма

Съответства на стратегическия приоритет за постигане на регионално сближаване и предотвратяване на потенциално задълбочаване на различията в резултат от агресивна политика за национален растеж. Приоритети: производствен сектор; бизнес-ориентирана инфраструктура; развитие на човешките ресурси в райони с критични нужди. Групира дейности на базата на спецификата на регионалните различия и обвързва всички цели на развитие в другите оперативни програми. Координацията с останалите секторни програми се осъществява в Рамката на подкрепа на общността.

Финансира се от Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд.

Управляващ орган – Министерство на регионалното развитие и благоустройството, Главна дирекция “Регионална политика”.

Комитет за наблюдение¹⁴ – председателства се от Министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Секретариат на Комитета за наблюдение - Главна дирекция “Регионална политика” към МРРБ.

Изпълнителни звена – МИ, МРРБ, МТСП, МОН и регионални структури на ниво номенклатура на териториалните единици за статистика (NUTS) II.

Секторна оперативна програма “Развитие на конкурентно-способността на българската икономика”

Тази секторна оперативна програма съответства на стратегическия приоритет за ускоряване на икономическия растеж чрез повишаване на конкурентоспособността на производствения сектор, стимулиране на притока на дългосрочен капитал и поощряване на износа. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите промишленост; туризъм; насърчаване на малките и средни предприятия; насърчаване на износа.

Финансира се от Европейския фонд за регионално развитие.

Управляващ орган – Министерство на икономиката, Дирекция “Изпълнение на проекти”.

Комитет за наблюдение¹⁴ – председателства се от Министъра на икономиката.

Секретариат на Комитета за наблюдение - Дирекция “Управление на проекти”.

¹⁴ Точният състав на всеки от Комитетите за наблюдение ще бъде определен след приемането на Стратегията в зависимост от спецификата на съответните програми.

Секторна оперативна програма “Развитие на човешките ресурси”

Съответства на стратегическия приоритет за адаптиране на човешките ресурси към пазарните изисквания и подобряване качеството на живота. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите заетост; професионално образование и обучение; продължаващо обучение; здравеопазване.

Финансира се от Европейския социален фонд.

Управляващ орган – Министерство на труда и социалната политика, Дирекция “Пред-присъединителни фондове и международни програми”.

Комитет за наблюдение¹⁴ – председателства се от Министъра на труда и социалната политика.

Секретариат на Комитета за наблюдение - Дирекция “Пред-присъединителни фондове и международни програми”.

Секторна оперативна програма “Развитие на земеделието и селските райони”

Съответства на стратегическия приоритет за подобряване на ефективността на земеделското производство и насърчаване на конкурентоспособен хранително-преработвателен сектор, чрез по-добра пазарна и технологична инфраструктура и стратегическа инвестиционна политика, насочени главно към достигане на Европейските стандарти и устойчиво развитие на селските райони, в съответствие с най-добрите екологични практики, чрез създаване на алтернативна заетост, диверсификация на икономическите дейности и изграждане на необходимата инфраструктура. Финансира мулти-регионални и национални мероприятия в областите земеделие; хранително-вкусова промишленост; интегрирано развитие на селските райони.

Финансира се от Европейския фонд за ориентиране гарантиране на земеделието, секция Ориентиране, и Финансовия инструмент за ориентиране на рибарството.

Управляващ орган – Министерство на земеделието и горите, Дирекция “Развитие на селските райони”.

Комитет за наблюдение¹⁴ – председателства се от Министъра на земеделието и горите.

Секретариат на Комитета за наблюдение - Дирекция “Развитие на селските райони”, Министерство на земеделието и горите.

Базисна инфраструктура и околна среда

Съответства на стратегическия приоритет за изграждане на транспортната инфраструктура и опазването и възстановяването на околната среда.

Финансира се от Кохезионния фонд.

Управляващ орган – Министерство на финансите

Комитет за наблюдение¹⁴ – председателства се от Министъра на финансите.

Секретариат на Комитета за наблюдение – дирекцията в Министерство на финансите, която осъществява цялостната координация по усвояването на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Изпълнителни агенции – Министерство на околната среда и водите и Министерство на транспорта.

VI. ОЦЕНКА НА СТРАТЕГИЯТА

Индикатори за степента на постигане на целите на Стратегията

- ◆ Затваряне на преговорна Глава 21 “Регионална политика” – средата на 2002 г.
- ◆ Достигане през 2003 г. до 95% усвояване на средства от пред-присъединителните фондове;
- ◆ Разработени писмени процедури за работа в Изпълнителните агенции по пред-присъединителните фондове, за които е предвидено да се трансформират в Управителни органи на Оперативни програми – до края на 2004 г.

Разработването на план за организация и механизми за координация, контрол и актуализация на настоящата Стратегия се възлага на Министъра на финансите при спазване на принципа на координираност и съгласуваност с ключовите министерства, отговорни за цялостната реализация на Стратегията.

В процеса на реализация на Стратегията ще бъдат предприети мерки за осигуряване на нейната устойчивост по отношение на неочаквани и непредвидени промени в социално-икономическата среда. Ще се изгради система от показатели за ранно предупреждение за слабости в хода на реализацията ѝ. Устойчивостта на Стратегията ще бъде гарантирана и от система за своевременна реакция, коригиране и по-нататъшно развитие и усъвършенстване на Стратегията.