



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

ДОКЛАД ОТ

АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА

ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА

„АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ“ 2007-

2013 г.

РЕЗЮМЕ

НОЕМВРИ, 2016 г.



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Идентификация:

Наименование:	Анализ на изпълнението на Оперативна програма „Административен капацитет“ и Оперативна програма „Техническа помощ“ във връзка с изготвянето на окончателните доклади по двете програми
Договор	№МС-112 от 11.11.2016 г.
Възложител:	Администрация на МС
Изпълнител:	ДЗЗД „ГФК – 2016“
Ръководител на екипа:	Камелия Калоянова

Настоящият договор се изпълнява от ДЗЗД „ГФК – 2016“. ДЗЗД „ГФК – 2016“, с водещ партньор „Файв Консулт“ АД и партньор „Глобал Метрикс“ ЕООД е гражданско дружество по смисъла на чл. 357 – 364 от Закона за задълженията и договорите със седалище и адрес на управление: гр. София, ул. Велико Търново №27.

Мненията, изразени в оценката, са на нейните автори и не е задължително да отразяват позицията на Администрацията на Министерски съвет



Резюме

Анализът на изпълнението на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 във връзка с изготвянето на окончателния доклад по програмата, от който това резюме представлява неразделна част, е осъществен през месец ноември 2016 г. от ДЗЗД „ГФК – 2016“ съгласно договор с Администрацията на Министерски съвет № МС-112 от 11.11.2016 г.

Настоящото резюме е към окончателния доклад за оценка и предоставя анализ относно изпълнението на програмата за целия програмен период

Оценката има за цел осъществяване на независим анализ, на базата на който да се оцени степента на усвояване на средствата, ефективността и ефикасността на цялостното изпълнение на ОПАК, социално-икономическите ефекти и въздействие на програмата и съответствието между заложените в програмата цели, постигнати индикатори и реални резултати, да се идентифицират факторите, довели до успеха или неуспеха при изпълнението на оперативната програма; както и да се определят основните проблеми и добрите практики, да се формулират препоръки за изпълнението на аналогични бъдещи дейности.

Специфичните цели на оценката са:

- да се оцени доколко постигнатите резултати по ОПАК отговарят на заложените цели, на нуждите на бенефициентите и целевите групи и спомагат за постигането на очаквания социално-икономически ефект;
- да се оцени доколко ефикасни и устойчиви са реализираните дейности по ОПАК;
- да се оцени ефектът от прилагането на различните мерки по ОПАК както върху заинтересованите страни, така и за реформиране на съответните сектори в съответствие с европейските и национални стратегически документи;
- да се очертаят основните проблеми при изпълнението на проектите по ОПАК, както и да се дадат препоръки;
- въз основа на анализа на постигнатия напредък да се формулират препоръки с цел ефективно и ефикасно програмиране, управление и изпълнение на ОПДУ.

Оценката обхваща изпълнението на четирите приоритетни оси на програмата, както следва:

- Приоритетна ос I „Добро управление“
- Приоритетна ос II „Управление на човешките ресурси“
- Приоритетна ос III „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление“
- Приоритетна ос IV „Техническа помощ“

Съгласно насоките на Европейската комисия и изискванията на техническата спецификация на Възложителя оценката е направена на базата на следните **критерии**:



- *релевантност* – степен на взаимовръзка между определените цели и съществуващите социално-икономически проблеми, които трябва да бъдат разрешени чрез програмата;
- *ефективност* – степен на постигане на целите, определени на програмно ниво (постигане на заложените индикатори за резултат и изпълнение);
- *ефикасност* – до каква степен постигнатите резултати съответстват на направените разходи;
- *съгласуваност* – съответствие на дейностите, реализирани чрез програмата, към националните и европейските политики;
- *въздействие* – въздействие на програмата върху заинтересованите страни;
- *устойчивост* – определяне на устойчивостта на постигнатите резултати от проектите след приключване на финансирането по програмата;
- *приложимост на помощта* – анализ на целите на програмата и тяхната адекватност по отношение на промените в социален, икономически и политически аспект по време на програмния период.

Основните задачи и въпроси, на които отговаря оценката са както следва:

Задача 1: Анализ на съответствието между стратегиите (целите и приоритетите), заложена в ОПАК и ОПТП, и тяхното изпълнение, от една страна, и настоящото социално-икономическо положение в страната от друга страна.

Въпрос 1. До каква степен нуждите и проблемите на администрацията и съдебната система са взети под внимание в процеса на програмиране на Индикативните годишни работни програми (ИГРП) и на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) през целия програмен период? До каква степен всички обявени процедури по ОПАК са в съответствие със стратегическите документи за административната и съдебната реформа?

Въпрос 2. Какви са причините, факторите за успех/неуспех на процедурите по ОПАК? Какви изводи и препоръки могат да бъдат формулирани на тази база за аналогични бъдещи интервенции?

Въпрос 3. Кои са критичните фактори, които са оказали влияние и са улеснили/възпрепятствали постигането на целите на ниво програма, приоритетна ос, подприоритети, мярка на подкрепа по ОПАК? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще?

Задача 2: Анализ на постигнатите резултати, измерени посредством материални и финансови показатели, включително анализ на качеството на осъществения напредък по отношение на първоначално поставените цели.

Въпрос 1. Какъв е приносът на ОПАК към Лисабонския процес, включително по отношение на изпълнението на целите, посочени в чл. 9, пар. 3 от Регламент (ЕО) №1083/2006?

Въпрос 2. В каква степен са постигнати резултатите, индикаторите и съответно целите на ниво програма, приоритетна ос, подприоритет и мярка на подкрепа?



Въпрос 3. Спомогнало ли е и как изпълнението на физическите индикатори за постигане на целите и идентифицираните нужди в програмата?

Въпрос 4. Какви са мерките за мониторинг и оценка, които са предприети от Управляващия орган на ОПАК и от Комитета за наблюдение на програмата? Какви трудности са срещани и какви мерки са предприети за решаването им?

Въпрос 5. Специфични въпроси

2.5.1. Какви са стойностите на индикаторите по приоритетни оси? В каква степен са постигнати целите и очакваните резултати на ниво приоритетна ос, подприоритети и на ниво програма? Какви са възможните причини за отклонения от целевите стойности на индикаторите?

2.5.2. Какъв е броят на участниците в проекти по ОПАК в съответствие с Приложение 23 от Регламент (ЕО) № 1828/2006?

2.5.3. Как подпомаганите от ЕСФ по ОПАК действия допринасят за изпълнението на:

- Стратегия „Европа 2020“, НПП: България2020, Националната програма за реформи (НПП) и националните планове за действие за социално включване?*
- Годишните доклади и препоръки на Съвета относно Националната програма за реформи на България и съдържачи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 и 2016 г. в рамките на Европейския семестър?*
- Стратегическите документи в сферата на административната реформа, съдебната реформа, електронното управление и електронното правосъдие?*

2.5.4. Как действията по линия на ЕСФ по ОПАК допринасят за приложението на препоръките в областта на заетостта и целите, свързани със заетостта, определени от Общността в областта на социалната интеграция, образованието и обучението (чл. 4, пар. 1 от Регламент (ЕО) №1081/2006)? Каква е наблюдаваната промяна по отношение целите на операциите?

2.5.5. Операциите по ОПАК имат ли значимо влияние върху дейността на приходните органи и имат ли въздействие върху повишаване на събираемостта на приходите в държавния бюджет?

2.5.6. Операциите по ОПАК имат ли значимо влияние върху дейността на Върховния административен съд и системата на административните съдилища?

2.5.7. Операциите по ОПАК имат ли значимо влияние и в каква посока на качеството и количеството на:

- обученията за служителите в администрацията?*
- обученията за магистратите и съдебните служители?*

2.5.8. Операциите по ОПАК имат ли значимо влияние и в каква посока на капацитета на обучителните институти за администрацията и съдебната власт?

2.5.9. По какъв начин резултатите от операциите по ОПАК допълват/се разграничават/ от резултатите от интервенциите за съдебната власт и неправителствените организации по Норвежкия финансов механизъм и Българо-Швейцарската програма за сътрудничество, интервенциите за администрацията по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 (ОП РЧР) и ОПТП, и резултатите от други проекти и програми със сходни целеви групи независимо от източника им на финансиране?



Задача 3: Принос за изпълнение на хоризонталните политики на ЕС

Въпрос 1: До каква степен са интегрирани хоризонталните политики в инструментите за предоставяне на помощта?

Въпрос 2: Има ли значителни отклонения от поставените цели?

Въпрос 3: Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще?

Въпрос 4: До каква степен процедурите по ОПАК е програмирана, така че да допринесе за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС? До каква степен процесът на избор на проекти е насочен към насърчаването на иновативни подходи, мерки за защита от дискриминация и т.н.?

Въпрос 5: По какъв начин е спазен принципът на партньорство при изпълнение на оперативните програми и какъв е ефектът?

Въпрос 6: Какъв е ефектът от изпълнението на ОПАК върху насърчаване на равенство между мъжете и жените?

Въпрос 7: Какъв е ефектът от изпълнението на ОПАК по отношение на насърчаване на иновационни дейности, тяхното разпространение и интегриране и дейности, свързани с транснационалното и междурегионалното сътрудничество?

Задача 4: Оценка на постигнатата устойчивост на резултатите от изпълнението на ОПАК

Въпрос 1. В каква степен са устойчиви резултатите от всяка една процедура по ОПАК? Кои са факторите, които предопределят устойчивостта на дейностите, финансирани по ОПАК и до каква степен са значими външни фактори (реорганизация, промяна на законодателство и т.н.)?

Въпрос 2. Какви реформи в администрацията и съдебната система са направени вследствие на получено от ОПАК финансиране? Кои дейности/процедури зависят от продължаващо финансиране по ОПДУ? Кои дейности/процедури зависят от надграждащи мерки, изискващи финансиране по ОПДУ? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще за по-добра устойчивост на резултатите и ефекта от ОПАК?

Задача 5: Анализ и оценка на срещани важни проблеми и предприемани мерки за решаването им

Въпрос 1: Идентифицирани ли са значителни проблеми, свързани със спазването на правото на ЕС при изпълнение на ОПАК? Какви мерки са предприети за разрешаването им?

Въпрос 2: Кои са основните трудности, проблеми, грешки, свързани с изпълнението на ОПАК, включително, когато е приложимо, класификация на проблеми, откривани в приложение на процедурата по член 62, параграф 1, буква г) i) от Регламент (ЕО) №1083/2006? Какви са мерките, предприети от управляващите органи, за тяхното решаване?

Въпрос 3: Какви са причините за основните идентифицирани проблеми при изпълнението на оперативната програма и какви препоръки могат да бъдат формулирани за аналогични интервенции през програмен период 2014 – 2020 г.?



Въпрос 4: Идентифицирани ли са важни проблеми при изпълнението на действията и дейностите, предвидени съгласно член 10 а, г, д, е от Регламент (ЕО) №1081/2006 (равенство между мъжете и жените, засилване на заетостта на други групи в неблагоприятно положение включително хората с увреждания, иновационни дейности, тяхното разпространение и интегриране и дейности, свързани с транснационалното и междурегионалното сътрудничество)?

Задача 6: Анализ на използването на техническа помощ

Въпрос 1. По какъв начин техническата помощ е подпомогнала за изпълнението на ОПАК в периода 2007-2015 г.?

Въпрос 2. Какъв е дялът от размера на участието от Структурните фондове, отпуснато за оперативните програми, изразходван по техническа помощ? Какви изводи и препоръки за по-ефективно и ефикасно използване на техническата помощ могат да бъдат направени?

Задача 7: Анализ на извършените мерки и дейности по информиране и публичност

Въпрос 1: Какви са стойностите на индикаторите при изпълнението на Комуникационния план на ОПАК и какви са постигнатите резултати? Кои проекти могат да бъдат посочени като примери за добра практика и кои са важните събития? 298

Въпрос 2: Какви са изпълнените мерки за информиране и публичност в изпълнение на Комуникационния план на ОПАК?

За да бъдат обхванати всички задачи и да бъде даден отговор на поставените въпроси беше използвана комбинация от методи, която позволи да бъде анализиран процеса на програмиране и степента, в която отделните мерки са отговорили на нуждите на целевите групи и са покрили важни за социално-икономическото развитие на страната области:

- ➔ Он-лайн анкети с широк кръг представители на заинтересованите страни: бенефициенти, ползватели, НПО и други групи, които са повлияни от реализираните проекти и промени, администрации на централно и местно ниво и др.;
- ➔ Он-лайн анкети с представители на УО на ОПТП (в това число експертите, които към момента са част от Дирекция “Добро управление” и експерти, които са бивши служители и които са имали ключова роля в процеса на подготовка и изпълнение на двете програми);
- ➔ Дълбочинни интервюта с представители на отделните типове бенефициенти по направленията на интервенциите и операциите. Бяха подбрани бенефициенти, които са изпълнявали ключови проекти, бенефициенти, които са имали голям брой проекти и бенефициенти, които са имали проекти с голям размер на финансиране;
- ➔ Групови дискусии с представители на ръководството и експерти от Управляващите органи на двете програми (включително и бивши служители, които са имали ключова роля в процеса на подготовка и изпълнение на двете програми) разделени в групи по основните етапи на изпълнението на



програмата: програмиране, мониторинг и оценка, финансово изпълнение, комуникация и публичност, верификация.

➔ Многообразие от статистически и аналитични методи.

По този начин оценителния екип изследва отделните фактори за успех/неуспех на процедурите по ОПАК, както и кои фактори са оказали влияние и са улеснили постигането на целите на програмата.

Оценката е изготвена в 7 оценителни задачи, като за всяка задача са формулирани оценителни въпроси и анализът дава отговори на тези въпроси.

По-долу са представени основните **изводи от направените анализи** по темите и въпросите за оценка.

По отношение на програмирането и процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ

Подходът за подготовка на Индикативните годишни работни програми по ОПАК е взел предвид както стратегическите цели на програмата, така и нуждите на бенефициентите – администрация и съдебна система. Бенефициентите на програмата са били консултирани в процеса на подготовка на ИГРП, като консултативния процес е бил подобряван в хода на изпълнение на програмата. Като цяло, всички обвени процедури в периода 2007 -2014 г. адресират един или повече стратегически документи в съответната област, които са били активни към момента на разработване на процедурата, както и препоръки на ЕК. В края на програмния период процедурите отговарят и на стратегически документи в съответната област, приети след тяхната подготовка. Някои от процедурите надграждат предходни процедури, като целта е постигане на по-добър ефект. Бенефициентите на програмата са на мнение, че нуждите и проблемите на администрацията и съдебната система в много голяма степен са взети предвид в процеса на програмиране на Индикативните годишни работни програми (ИГРП) и процедурите за предоставяне на БФП. Големият брой проекти, подадени по процедурите за конкурентен подбор, сочат, че финансираните от ОПАК мерки отговарят на актуалните нужди на бенефициентите. Най-активни бенефициенти са общините и те са изпълнили най-голям брой проекти по ОПАК. Структурите на съдебната система проявяват по-слаб интерес към кандидатстване по процедури на оперативната програма и изпълнение на проекти.

По отношение на постигнатите цели и резултати

Физическите индикатори по програмата са постигнали в голяма степен заложените целеви стойности. Някои от заложените индикатори са преизпълнени, други не са постигнали целевите стойности, но като цяло може да отчете голяма степен на постигане на заложените стойности по индикаторите на ниво програма.

Индикаторите по **ПО 1 Добро управление** са преизпълнени или са близо до целевите стойности. Въпреки постигнатият физически напредък, целта на приоритета, свързана с ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система, е частично



постигната. Причините за това са, че макар проектните резултати да са налице, ефективността на процедурите се е оказала недостатъчна.

Изпълнените проекти за функционални анализи са постигнали непосредствените си резултати, но дълготрайните ефекти не са оказали в своята цялост видимо подобряване на ефективността на държавната администрация. Като цяло наблюдаваните ефекти са ограничени, предвид факта, че извършването на функционални анализи на отделни администрации е довело до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер, а настъпилите организационни промени са свързани с малка част от цялата администрация.

Като цяло може да се отчете принос на ОПАК към постигане на прозрачност и отчетност в администрацията, но наблюдаваните ефекти от това, като например намаляване на корупцията са незначителни. Причините за това са външни. Въпреки наличието на стратегия и програма на правителството по отношение на борбата с корупцията, както и политически натиск от страна на ЕС за осъществяване на реформи в тази сфера, промените са бавни и неефективни. Постигането на ефектите зависи от политическа воля за прилагане на резултатите от изпълнените проекти и приемане на съответното законодателство.

Важен принос на програмата по тази приоритетна ос е изготвянето на стратегическите документи на институциите на централно и местно ниво, развиване на капацитета за стратегическо планиране и мониторинг на политиките.

Важен резултат е и въвеждането на законово изискване за задължителна оценка на въздействието на нормативните актове и консултирането им със заинтересованите страни.

Целите на този подприоритет 1.4. не са постигнати, като причината за това е липсата на функциониращо законодателство в областта на ПЧП;

Целите на ПО 1 по отношение на съдебната система (подприоритет 1.5.) са частично постигнати. Видим напредък в реформата в съдебната система в последните години е трудно забележим за гражданите и бизнеса. Основната причина за това е външна за програмата и се дължи на вътрешна съпротива от страна на съдебната системата за промени, от една страна, и липсата на политически консенсус по отношение на необходимите реформи, от друга. През декември 2015 г. са приети изменения в Конституцията на Република България по отношение на функционирането на ВСС, а през август 2016 година са приети и законодателни промени в Закона за съдебната власт, касаещи съдебната реформа, но към момента не може да се прогнозира колко бързо ще са „видими“ реформите в съдебната система. Постигането на поставените цели по този подприоритет е затруднено и от липсата на заинтересованост от страна на потенциалните бенефициенти.

Целта на **ПО 2 Управление на човешките ресурси** е постигната в голяма степен, като изпълнените проекти са допринесли за подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество. По този приоритет са



заложените 12 индикатора, като 8 от тях са преизпълнени, 3 са близо до заложените целеви стойности, а единият не е актуален.

Обявените процедури по този подприоритет 2.1. са като цяло успешни по отношение на постигане на поставените цели. Най-значим като постигнати резултати е проект на Администрацията на МС, приключил изпълнението си през месец декември 2015 година, по който е обновена ЕИСУЧРДА и обновената система е внедрена в 472 административни структури. Разработената система следва да има дългосрочен положителен ефект, свързан с подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации, което ще може да се прецени след известен период, през който тя функционира и се използва от администрациите.

Процедурите подприоритет 2.2. могат да бъдат определени като успешни – отчетен е значителен интерес от страна на бенефициентите, проектите са приключили успешно и са постигнали непосредствените си цели. Въпреки отчетените успехи по процедурите, постигането на целите на процедурите, като и планираните ефекти от изпълнените проекти биха могли да са по-оптимални, ако обученията се базират на по-общ анализ на нуждите и на стратегическо планиране - колко, какви обучения да бъдат проведени и кой да ги осъществява. Такъв подход е възприет в ОПДУ, където ИПА и други обучителни институти ще са отговорни за повишаване на квалификацията и специфичната компетентност на държавните служители. Като фактор, който е възпрепятствал постигането в оптимална степен на целите на подприоритета, може да се посочи липсата на достатъчен капацитет от страна на ИПА да се възползва максимално от предоставените възможности и да увеличи капацитета и престижа си на национална институция, предоставяща обучение за администрацията.

Процедурите по подприоритет 2.4., насочени към подобряване на квалификацията на магистратите и съдебните служители и развитие на цялостна политика за управление на човешките ресурси в съдебната система, като цяло са допринесли за постигане на поставените цели. Отчетен е интерес от страна на бенефициентите, проектите са приключили успешно и са постигнали непосредствените си цели. Проектите на НИП са допринесли за значително разширяване на броя обучени от Института, както и за разнообразяване на темите и методите за предоставяне на обучение, обучени са магистрати и съдебни служители, което е допринесло за подобряване на техния капацитет.

Целта на **ПО 3 Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление** е частично постигната, въпреки че повечето индикатори са преизпълнени или са близо до заложените целевите стойности (с изключение на индикаторът за електронно правосъдие). Подходът за постигане на целите на третата приоритетна ос относно развитието на електронно управление не води до оптимално използване на ресурсите и времето. Не е видно приоритизиране на мерките, което на практика е наложително, тъй като електронното управление не може да се случи без наличието на базови предпоставки, а от друга страна, въвеждането на електронни услуги от отделни администрации има маргинален ефект, без да е налична среда за обмен на данни и електронна идентификация на потребителите:



Независимо че по-голямата част от проектите по подприоритети 3.1. и 3.2. са постигнали непосредствените си резултати, развитието на качествени и насочени към потребителя административни услуги е все още в начална фаза. Изградени са много елементи от електронното управление в рамките на отделните институции, особено на ниво централна администрация. Проблемът е, че липсват национално определени изисквания/регламентация как създадените услуги, регистри и т.н. да бъдат интегрирани едни с други или не е ясно по какъв начин постигнатото по даден проект може да бъде използвано и от други администрации/институции. На практика, постигането на оперативна съвместимост между всички регистри е важен технически проблем, който остава актуален и към настоящия момент.

Целите на подприоритет 3.3. са постигнати в малка степен. Независимо от недостатъчното физическо изпълнение изградените в края на 2015 г. Единен портал за електронно правосъдие следва да бъде оценен като много съществен напредък в процеса на въвеждане на електронно правосъдие в България и повишаване прозрачността в съдебната система, като към момента на портала се предоставят 6 електронни услуги. Причините за недостатъчно постигане на целите на подприоритета са външни за програмата и са свързани с нежелание на институциите в съдебната система за електронизация на процесите и липсата на политически консенсус за осъществяване на реформи в съдебната система.

Наблюдаваната недостатъчна ефективност при постигане на целите на процедурите е довела до промяна в подходите и съответно до залагане на по-различни мерки в новите стратегически документи за периода 2014-2020.

По отношение на реализираните реформи

Финансовият ресурс по ОПАК е бил много важен фактор за решаване на ключови проблеми на администрациите и съдебната система – обучения, електронно управление, подобряване на обслужването и вътрешните процеси, изготвяне на анализи и подобряване на капацитета за правене на политики и за стратегическо планиране, извършване на реформи в ключовите сектори на политико правещите институции и др. За всяка от администрациите проектите по ОПАК са им позволили да направят неща, за които наличния бюджетен ресурс не е бил достатъчен.

Изпълняваните по ОПАК проекти са допринесли в много голяма степен за подобряване на ефективността на административните структури на национално ниво. Оценката откроява следните няколко направления, в които е подобрена работата и са оптимизирани процесите в структурите на национално ниво:

- Въвеждане на системи за електронно управление и електронизиране на вътрешните процеси на обмен на информация;
- Изграждане на електронни регистри в рамките на отделните разрешителни, регистрационни и лицензионни режими;
- Въвеждане на електронни услуги;
- Оптимизиране на структурите и вътрешната нормативна уредба;
- Подобряване на процеса на управление на човешките ресурси;



- Изграждане на система за оценка на човешките ресурси и модели за подобряване на квалификацията съобразно нуждите на отделните администрации;
- Повишаване на квалификацията на служителите;
- Повишаване на прозрачността и достъпа до информация;
- Институционализиране на процеса по оценка на въздействието в държавната администрация;
- Подобряване на капацитета за формулиране и изпълнение на политиките за развитие;
- Изграждане на умения за изготвяне на секторни анализи;
- Изграждане на капацитет за планиране, управление и мониторинг изпълнението на публични политики;
- Подобряване на административното обслужване за бизнеса и гражданите;
- Въвеждане на мерки за вътрешен контрол и противодействие на корупцията.

Степента, в която процедурите по ОПАК са изиграли роля за реформиране на съдебната система в България, не е на нивото на очакванията на широката общественост и отделните заинтересовани страни. Все пак следва да се посочи, че по ОПАК са финансирани и изпълнени ключови проекти, които имат потенциал да окажат положително влияние върху работата на съдебната система и осъществяването на реформите в съдебната власт, част от които са :

- електронно правосъдие – проучване и разработване на единна комуникационна и информационна система, както и на електронен портал на съдебната администрация; въвеждане на стандартизирани електронни заявления, електронно управление на дела и предаване на документи между органите на съдебната власт, но също и между други релевантни публични институции;
- разработен е модел на програмно бюджетиране във ВСС;
- усъвършенствана е Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП);
- подготвяне и внедряване на специализирано оборудване за видеоконферентна връзка като част от съдебния процес, разработване на инструменти за целите на статистическия анализ на работното натоварване в съдебната система, унифицирана система за попълване и обработка на жалби, въведена като мярка за борба с корупцията;
- създаване на мрежа от съдии – „съдебни координатори по европейско право“ – за повишаване на капацитета на българските съдилища в областта на прилагането на законодателството на ЕС;
- увеличаване на капацитета за въвеждащо обучение чрез укрепване на мрежата от съдии-наставници, подобряване на уменията на съдиите-наставници и укрепване на организацията на работата им;
- увеличаване на капацитета на прокуратурата на България чрез създаване на специализирани структури за борба с организираната престъпност и свързаните с



нея престъпления, включително повишаване на ефикасността на обучението на прокурорите и оказване на подкрепа на специализираните прокуратури чрез подобряване на тяхната квалификация посредством работа в мрежа с други подобни специализирани прокуратури от държавите членки.

По отношение на срещнатите трудности

Първият за България програмнен период е имал своите специфики и трудности при изпълнение на оперативните програми. Основните трудности при изпълнение на ОПАК са:

- Липсата на опит и административен капацитет в началото на изпълнение на програмата, както от страна на бенефициентите, така и на УО, за което са предприети редица действия от страна на УО;
- Нестабилна институционална среда и промени в административните структури, бенефициенти по ОПАК и в самия УО на ОПАК;
- Трудности при възлагане по ЗОП;
- Административна тежест при отчитане на проектите и множество изисквания, което също се оптимизира непрекъснато;
- Липса на политическа воля за осъществяване на някои от реформите;

Голяма част от идентифицираните проблеми са адресирани с конкретни препоръки, включително при програмиране на ОПДУ.

По отношение на прилагане на хоризонталните принципи

В ОПАК на ниво програма са заложили следните хоризонтални принципи:

- Осигуряване на равенство между половете и превенция на дискриминацията - равенство и превенция на дискриминацията въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вярвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация;
- Иновации и прилагане на политики - разработване на нови подходи и споделяне на добри практики при изпълнението на различни политики;
- Принцип на партньорство - гарантиране в достатъчна степен на достъпа и участието на Социално-икономическите партньори и другите заинтересовани страни в процесите на програмиране, изпълнение, мониторинг и оценка на подкрепата по линия на ЕСФ;
- Устойчиво развитие – освен опазване на околната среда, този принцип включва също социална справедливост и кохезия, както и насърчаването на иновативни, базирани на знанието икономики, насърчаване на ученето през целия живот.

В ОПАК няма пряко посочени цели, свързани с хоризонталните принципи. Хоризонталните принципи намират отражение във всички разгледани процедури, както и при формулирането на част от системата от индикатори. Във всички процедури се посочва, че подадените проектни предложения следва да съответстват на хоризонталните политики



на ЕС, както и да допринасят за тяхното реализиране, като предвидените дейности трябва да съответстват едновременно на хоризонталните принципи на ОПАК и да допринасят към постигането на заложените цели по съответния приоритет. В този смисъл може да се направи заключение, че процедурите по ОПАК допринасят за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС, като сравнително по-малко са били процедурите по отношение на тема „Иновации и прилагане на политики“.

По отношение на постигане на устойчивост на резултатите

Устойчивостта, за целите на настоящата оценка, е разгледана като начин да се измери доколко реализираните резултати от осъщественото финансиране ще продължат да се прилагат или използват след приключване на подкрепата, предоставена от програмата.

Очакваната степен на устойчивост е различна, като в доклада за оценка са направени изводи по отношение на изпълнените проекти в рамките на отделните приоритети/подприоритети.

Факторите, които влияят върху постигнатата устойчивост на постигнатите резултати биха могли да се групират така:

Институционални фактори - капацитетът на организациите и техния административен потенциал са ключов фактор по отношение на управление на проекти. Функционалните им характеристики и тяхната обезпеченост с материални и човешки ресурси определят постигането на устойчивост. Това е важен фактор за ОПАК, тъй като подкрепата за институционално и професионално изграждане е основна цел, както и създаването и укрепването на надеждни административни системи.

Икономическа устойчивост - постигнатата ефективност на надеждно изхарчени средства, както и нуждата, че са необходими ресурси и занапред за осигуряване на устойчивост.

Външни фактори – политическа стабилност, организационно реструктуриране, икономически кризи, общо ниво на развитие, несигурност доколко ще бъде осигурено национално финансиране за поддръжка на изградени електронни системи.

Липса на политическа ангажираност, политически консенсус и воля за осъществяване на политики и промени.

Неясна готовност на бенефициентите за осъществяване на реални промени и надграждане на постигнатото.

Препоръки:

Голяма част от направените изводи са взети предвид при програмиране на новата оперативна програма „Добро управление“, която обединява надграждането на двете програми – ОПАК и ОПТП. Налице са и редица промени и адаптирани добри практики и научени уроци при програмиране на Споразумението за партньорство, оперативните програми за период 2014 – 2020, както и развитата в последствие нормативна уредба за



ЕСИФ. В този смисъл са малко препоръките, които могат да се дадат в резултат на направения анализ и те имат по-скоро хоризонтален характер:

Основните мерки, подкрепени от ОПАК, чиято устойчивост зависи от продължаващо финансиране, са реформите в съдебната система, включително електронното правосъдие, както и електронното правителство. Също така, поради постигнатия ограничен ефект са необходими надграждащи мерки по отношение на оптимизиране на структурата на администрацията, подобряване на управлението на човешките ресурси и развитието на ПЧП. Хоризонтална дейност, която независимо от резултатите ще е необходима и в бъдеще е осигуряване на ресурси за поддържане и повишаване на квалификацията на човешките ресурси както в системата на администрацията, така и в съдебната система, а в тази връзка и мерки за повишаване на капацитета и престижа на ИПА и НИП като основни обучителни институции съответно за администрацията и за съдебната система. Поради същите причини подкрепа за предоставяне на обучения и развитие на капацитет може да бъде насочена и към други институции, които предоставят централизирани обучения за администрацията като Института по психология на МВР, НСОРБ и Дипломатическият институт, които са предвидени като бенефициенти по новата ОПДУ.

В обобщение устойчивостта на направените инвестиции по двете програми е свързана както с изградения капацитет, умението за анализ на нуждите, ясно целеполагане, стратегическо планиране, мониторинг и оценка на въздействието, така и с изградените и внедрени системи за електронно управление и електронно обслужване. Направените инвестиции имат много важно място в решаването на конкретни нужди на ключови големи бенефициенти (НАП, АГКК, Агенция митници, Агенция по вписванията, Столична община и общините в големите градски центрове с население над 100 хил. и мн. други институции на централно ниво), така и за по-малки администрации и бенефициенти (като малки и средни общини, НИП, ИПА, Сдружение на общините и др.) Надграждането с нови мерки в рамките на новия програмен период би допринесло за постигане на по-висока устойчивост на проектите и направените инвестиции.

По отношение продължаването на мерки с финансиране по ОПДУ, ОП "Добро управление" е програмирана във връзка с изпълнението на Тематична цел (ТЦ) № 11 „Засилване на институционалния капацитет на публичните органи и заинтересовани страни и ефикасна публична администрация“, Инвестиционен приоритет „Инвестиции в институционален капацитет и в ефикасността на публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно равнище с цел осъществяването на реформи и постигането на по-добро регулиране и добро управление“. Приоритетните оси са изведени на база на консултации с представителите на администрацията, съдебната система и гражданското общество и съответстват на Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., Националната програма за развитие „България 2020“, Националната програма за реформи и Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014-2020 г., както и на актуалните стратегически документи в областта на съдебната реформа.



ОПДУ следва да възприеме проактивна и водеща роля на най-ранен етап от проектния цикъл - програмиране и планиране на мерките, на базата на сериозни анализи на нуждите и в координация с бенефициентите. По този начин ще се преодолее реактивния подход на планиране и ще отпаднат част от докладваните съществени проблеми при изпълнението на проектите, като „краткосрочно и неефективно планиране на дейностите от страна на бенефициентите, което води до честа промяна на приоритетите им“ и „подготовката и възлагането на външен изпълнител по реда на ЗОП на дейности по проекти, в съчетание с високата степен на преосмисляне на приоритети и мерки от страна на бенефициентите, допринася за отлагане във времето на изпълнението на програмата

Системата от индикатори трябва да е работеща и разяснена в максимална степен на кандидатите и бенефициентите по ОПДУ по всички фази на проектния цикъл.

Отчитането на индикаторите трябва да дава възможност за отчитане изпълнението на целите по отделните мерки, а оттам – и на специфичните и главната цел на програмата.

Не на последно място, следва да се вземат предвид и индикатори, свързани с хоризонталните политики (равни възможности и устойчиво развитие, при спазване на „Насоки за интегриране на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата в Европейските структурни и инвестиционни фондове - фаза „Изпълнение на Споразумението за партньорство и програмите в периода 2014-2020г.“ (одобрени с Протоколно решение № 3 на МС от 6.01.2016г.

Да продължат информационните кампании и обученията на бенефициенти във всички фази на проектния цикъл включително и разширени и подробни обучения във връзка с прилагане на ЗОП, опростени разходи, използване на ИСУН 2020.

По отношение на използваната техническа помощ

Съгласно текста на ОПАК техническата помощ е насочена към подобряване на капацитета за ефективно и ефикасно управление и изпълнение на Програмата. Основната цел на ПО 4 е висока усвояемост на средствата от ЕСФ за постигане на целите на ОПАК. На базата на високата усвояемост, може да се направи изводът, че тази цел се постига.

Основно чрез проектите, финансирани по ПО 4: Техническа помощ се подпомага работата на управляващия орган чрез изплащане на възнаграждения (мотивация на служителите) – 45% от средствата, укрепване на капацитета на УО и КН, както и звената за вътрешен одит в две администрации (МДААР и МФ) – 18%, обезпечаване на изпълнението на различни процеси, свързани с управление на програмата (10%).

Останалата част от проектите, финансирани по ПО4: Техническа помощ е насочена към обезпечаване на дейностите, свързани с информация и комуникация на програмата. Изпълнението на тези проекти е включено в анализа по Задача 7.

В началото на изпълнение на програмата е имало трудности, свързани с капацитета на УО, когато се изготвят програмните документи, наръчните за изпълнение на програмата, насоките за кандидатстване. Тогава е идентифицирана необходимост от



допълнителни експерти, обучения за експертите, актуализация на наръчниците и ръководства. Тези трудности намаляват в значителна степен с натрупания опит, увеличения персонал, повишения административен капацитет.

По отношение на изпълнението на Комуникационния план

На базата на прегледани данни за изпълнението и информация от докладите, могат да се направят следните изводи:

- Мерките за информация и публичност на ОПАК, заложи в Комуникационния план са гарантирали прозрачност в процеса на управление и изпълнение на Оперативната програма, което е спомогнало за повишаване на доверието на широката общественост не само към УО на ОПАК, но и към държавните институции като цяло.
- В хода на изпълнение на КП УО на ОПАК е провеждал проактивна комуникационна политика по отношение на всички целеви групи - широката общественост, потенциалните бенефициенти и бенефициентите на ОПАК.
- В хода на изпълнение на Оперативната програма и в пълно съответствие с КП на ОПАК, е реализирано регулярно предоставяне на информация за ОПАК на медиите, българските граждани, националните, областните и общинските администрации, органите на съдебната власт, структурите на гражданското общество и всички заинтересовани страни, включително и на регионално ниво.
- Използвани са разнообразни средства за комуникация и канали, които са оценени като подходящи за информиране от основните целеви групи на ОПАК и сред които с най-висок доверие се ползва интернет сайта на ОПАК. Той е определен от бенефициентите като основен комуникационен канал за информираност по програмата, което е логично в съвременните социално-културни и комуникационни условия, в които възприемането на Интернет като възможност за размяна на информация е предпоставка за развитието и прилагането на добра информационна и комуникационна кампания именно чрез този способ за комуникация.
- В резултат от изпълнението на заложените в КП мерки за информация и публичност, в голяма степен е привлечен общественият интерес и е повишена обществената информираност за обхвата, целите и резултатите от ОПАК, финансирана чрез ЕСФ.
- Благодарение на реализираните мерки за информация и публичност, заложи в КП на ОПАК, значително се е повишил интереса на потенциалните бенефициенти към Програмата, което ги е насърчило да проявяват по-висока активност за кандидатстване по ОПАК.
- Политиката на прозрачност и публичност от страна на УО на ОПАК е спомогнала за повишаване на качеството на изпълняваните от бенефициентите проекти и общата им компетентност във връзка с изпълнение на проекти по ОПАК.



Изводи и препоръки

Голяма част от направените изводи са взети предвид при програмиране на новата оперативна програма „Добро управление“, която обединява надграждането на двете програми – ОПАК и ОПТП. Налице са и редица промени и адаптирани добри практики и научени уроци при програмиране на Споразумението за партньорство, оперативните програми за период 2014 – 2020, както и развитата в последствие нормативна уредба за ЕСИФ. В този смисъл са малко препоръките, които могат да се дадат в резултат на направения анализ и те имат по-скоро хоризонтален характер:

Основните мерки, подкрепени от ОПАК, чиято устойчивост зависи от продължаващо финансиране, са реформите в съдебната система, включително електронното правосъдие, както и електронното правителство. Също така, поради постигнатия ограничен ефект са необходими надграждащи мерки по отношение на оптимизиране на структурата на администрацията, подобряване на управлението на човешките ресурси и развитието на ПЧП. Хоризонтална дейност, която независимо от резултатите ще е необходима и в бъдеще е осигуряване на ресурси за поддържане и повишаване на квалификацията на човешките ресурси както в системата на администрацията, така и в съдебната система, а в тази връзка и мерки за повишаване на капацитета и престижа на ИПА и НИП като основни обучителни институции съответно за администрацията и за съдебната система. Поради същите причини подкрепа за предоставяне на обучения и развитие на капацитет може да бъде насочена и към други институции, които предоставят централизирани обучения за администрацията като Института по психология на МВР, НСОРБ и Дипломатическият институт, който са предвидени като бенефициенти по новата ОПДУ.

В обобщение устойчивостта на направените инвестиции по двете програми е свързана както с изградения капацитет, умението за анализ на нуждите, ясно целеполагане, стратегическо планиране, мониторинг и оценка на въздействието, така и с изградените и внедрени системи за електронно управление и електронно обслужване. Направените инвестиции имат много важно място в решаването на конкретни нужди на ключови големи бенефициенти (НАП, АГКК, Агенция митници, Агенция по вписванията, Столична община и общините в големите градски центрове с население над 100 хил. и мн. други институции на централно ниво), така и за по-малки администрации и бенефициенти (като малки и средни общини, НИП, ИПА, Сдружение на общините и др.) Надграждането с нови мерки в рамките на новия програмен период би допринесло за постигане на висока устойчивост на проектите и направените инвестиции.

ОПДУ следва да възприеме проактивна и водеща роля на най-ранен етап от проектния цикъл - програмиране и планиране на мерките, на базата на сериозни анализи на нуждите и в координация с бенефициентите. По този начин ще се преодолее реактивния подход на планиране и ще отпаднат част от докладваните съществени проблеми при изпълнението на проектите, като „краткосрочно и неефективно планиране на дейностите от страна на бенефициентите, което води до честа промяна на приоритетите им“ и „подготовката и възлагането на външен изпълнител по реда на ЗОП на дейности по проекти, в съчетание с високата степен на преосмисляне на приоритети и мерки от



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

страна на бенефициентите, допринася за отлагане във времето на изпълнението на програмата

Системата от индикатори трябва да е работеща и разяснена в максимална степен на кандидатите и бенефициентите по ОПДУ по всички фази на проектния цикъл.

Отчитането на индикаторите трябва да дава възможност за отчитане изпълнението на целите по отделните мерки, а оттам – и на специфичните и главната цел на програмата.

Не на последно място, следва да се вземат предвид и индикатори, свързани с хоризонталните политики (равни възможности и устойчиво развитие, при спазване на „Насоки за интегриране на политиката по околна среда и политиката по изменение на климата в Европейските структурни и инвестиционни фондове - фаза „Изпълнение на Споразумението за партньорство и програмите в периода 2014-2020г.“ (одобрени с Протоколно решение № 3 на МС от 6.01.2016г.

Да продължат информационните кампании и обученията на бенефициенти във всички фази на проектния цикъл включително и разширени и подробни обучения във връзка с прилагане на ЗОП, опростени разходи, използване на ИСУН 2020.