



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Резюме

Текущата оценка на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013, от която това резюме представлява неразделна част, е осъществена през юли-септември 2015 г. от Екорис Саут Йист Юроп ЕООД съгласно договор с Министерство на финансите ДОГ-62/09.03.2015 г.

Настоящото резюме е към втория доклад за оценка и предоставя анализ относно изпълнението на програмата в периода януари 2013-септември 2015.

Оценката има за **цел** да се оцени напредъкът и ефективността на изпълнението на Оперативна програма „Административен капацитет“ и съответствието му със заложените в програмата цели. Специфичните цели са:

- да се оцени доколко постигнатите резултати по Оперативна програма „Административен капацитет“ 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 програмата;
- да се очертаят основните проблеми при изпълнението на проектите и да се дадат препоръки;
- въз основа на анализа на постигнатия напредък да се формулират препоръки за изпълнението на бъдещи аналогични дейности.

Оценката обхваща три от 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“ не влиза в обхвата на оценка.

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.

Основните въпроси, на които отговаря оценката са както следва:



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

1) Каква е степента на съответствие между стратегията (целите и приоритетите), заложенa в ОПАК, и нейното изпълнение, от една страна, и настоящото социално-икономическо положение в страната (и актуалните нужди на бенефициентите и целевите групи, съответно), от друга страна?

1.1) 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), но и на отделните процедури в периода 2013 – 2014 г.? В частност:

- Адекватни ли са механизмите, използвани при подготовката на ИГРП и на отделните процедури?
- До каква степен обявените процедури по ОПАК в периода 2013 – 2014 г. са в съответствие с основните стратегически документи в държавата, свързани с административната и съдебната реформа.
- До каква степен се очаква да бъдат постигнати индикаторите на програмата на база на сключените договори по отделните процедури?
- Обявените процедури отговарят ли на нуждите на целевите групи? Имало ли е възможност някои ИГРП/отделни процедури да бъдат програмирани по друг, по-подходящ начин (например да имат по-различен обхват или да са насочени към други/допълнителни целеви групи), така че да отговорят по-добре на актуални към момента нужди и приоритети? Как?

2) Какъв е реализираният до момента напредък по ОПАК и какъв е неговият ефект; ефективно ли е изпълнението на програмата – т.е. до каква степен са постигнати заложените цели (вкл. напредък по индикаторите)?

2.1) Как реализираният до момента напредък по физическите индикатори допринася за постигане на целите на ОПАК?

- Какви са възможните причини за потенциални и/или установени отклонения от целевите стойности на индикаторите? Какви препоръки могат да се формулират (за всеки отделен случай/индикатор) с оглед избягване на подобни грешки при бъдещи аналогични интервенции?
- Може ли да се идентифицира напредък по изпълнението на целите на ОПАК, който не е отразен с индикаторите по програмата?

2.2) В каква степен са постигнати целите на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ? Удовлетворени ли са идентифицираните нужди, довели до стартирането на съответните процедури?

- Какви са причините, факторите за успех/неуспех на процедурите? Какви изводи и препоръки могат да бъдат формулирани на тази база за аналогични бъдещи интервенции?
- До каква степен заложените индикатори по отделните подприоритети на ОПАК обхващат резултатите и ефекта от реализираните процедури?

2.3) Кои са критичните фактори, които оказват влияние и улесняват/ възпрепятстват постигането на целите на процедурите по ОПАК? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще?

2.4) До каква степен процедурите по ОПАК са програмирани така, че да допринесат за изпълнението на хоризонталните политики на Европейския съюз? До каква степен процесът на избор на проекти е насочен към насърчаването на иновативни подходи,



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

мерки за защита от дискриминация и т.н.? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще?

2.5) До каква степен целите на ОПАК и на отделните приоритетни оси ще бъдат реално постигнати до края на 2015 г.?

3) Каква е ефикасността и устойчивостта на изпълнението на ОПАК до момента?

3.1) Каква е ефикасността на видовете операции по ОПАК – оценка на реализираните дейности, постигнатите резултати от процедури и очаквано цялостно въздействие спрямо извършените разходи по ОПАК? Какви изводи и препоръки могат да се направят от това?

3.2) До каква степен се очаква да бъдат устойчиви резултатите от всяка една процедура по ОПАК? Кои са факторите, които предопределят устойчивостта на дейностите, финансирани по ОПАК; до каква степен са значими външни фактори (реорганизация, промяна на законодателство и т.н.)? Какви реформи са направени вследствие на получено от ОПАК финансиране? Кои дейности/процедури зависят от продължаващо финансиране? Кои дейности/процедури зависят от надграждащи мерки, изискващи финансиране от ОПАК? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще за по-добра устойчивост на резултатите и ефекта от ОПАК?

4) Кои са основните трудности, проблеми, грешки, нередности на бенефициентите при изпълнение на проектите? Какви са причините за това и какви препоръки могат да бъдат формулирани за аналогични интервенции през програмен период 2014 – 2020 г.

Използваните **методи и инструменти** за осъществяване на оценката включват:

- Кабинетно проучване на документи;
- Обработка на данни, включително данни от доклади на бенефициенти;
- Анализ на логиката на интервенция на програмата;
- Анализ на информация и показатели;
- Онлайн допитване сред 9488 обучени по програмата служители на централната, областна и общинска администрации, от които на допитването отговориха 2598 респондента (27%);
- Срещи и интервюта с ключови администрации, бенефициенти по Оперативна програма „Административен капацитет“;
- Фокус група с бенефициенти по програмата;
- Срещи и интервюта с представители на Управляващия орган.

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



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

По отношение на програмиране на Индикативните годишни работни програми и процедурите, стартирани в периода 2013 -2015 г.

Подходът за подготовка на Индикативните годишни работни програми взема предвид както целите на програмата, така и нуждите на бенефициентите. Бенефициентите се консултират в процеса на подготовка на работните програми. Процесът на консултации все повече се отваря и за новия програмен период на практика всички потенциални бенефициенти ще могат да коментират проектите на Индикативните годишни работни програми, които е предвидено да се публикуват за консултации на интернет страниците на оперативните програми и на единния информационен портал eufunds.bg. При анализите и мотивите за стартиране на процедурите се обосновава необходимостта от тяхното изпълнение, както и очакваният им принос към заложените цели. Посочват се бюджетът, допустимите бенефициенти и видът на процедурата, както и как процедурите надграждат предходни мерки. В същото време при подготовка на мотивите към съответните процедури не се дава информация и няма анализ за това как заложеният бюджет е обвързан с поставените цели. Също така целите не са количествено представени, така че да дадат възможност да се прецени дали заложеният бюджет е адекватен. Не се анализират и различни подходи за постигане на целите, на базата на което да се обоснове избрания подход. Конкретизирането и по-добрата обосновка на тези елементи в мотивите към процедурите би довело до подобряване на качеството на програмиране, а оттук и до наличието на база за постигане на по-добри ефекти.

В периода 2013-2015 г. е изработена една Индикативна годишна работна програма за 2013 г., по която са стартирани 17 процедури на стойност 95 милиона лева. Предвид на това, че сключването на договори е удължено до края на 2014 г., през 2014 г. също са стартирани 4 процедури на обща стойност над 23.3 милиона, които са планирани и обосновани по сходен начин.

Стартираните 2013 и 2014 процедури адресират един или повече стратегически документи в съответната област, които са били активни към момента на разработване на процедурата, както и препоръки на Европейската комисия. Някои от процедурите надграждат предходни процедури, като целта е постигане на по-добър ефект. Процедурите също така продължават да отговарят и на стратегическите документи в съответната област, приети след тяхната подготовка. Подходите на процедури 1.1-07, 1.1-08 и 1.3-07 са по-различни от подходите, които се предлагат в новите стратегии. Наблюдаваната недостатъчна ефективност при постигане на целите на тези процедури е довело до промяна в подходите и съответно до залагане на по-различни мерки в новите стратегически документи за периода 2014-2020. Също така, чрез проекти подкрепени по програмата, са осъществени анализи, които са способствали изработването на новата Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 –2020 г.

Мерките, заложили по процедура 1.5-05 не са пряко свързани със специфични мерки, заложили в Стратегията за реформа в съдебната система, което намалява нейната уместност и принос към повишаване на прозрачността на съдебната система.

По отношение на реализирания напредък и постигнатите резултати

По приоритетна ос **1. Добро управление** в периода 2013-2015 г. в изпълнение са процедури по всички 6 подприоритета на приоритетната ос. Към август 2015 г. 89% от сключените по процедурите договори са приключили, 6% са все още в изпълнение, а 5% са прекратени.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Целевите стойности на повечето индикатори са преизпълнени – 5 от 8 индикатора вече са достигнали и надминали заложените стойности. Други два от индикаторите са близко до целевите стойности. Един е труден за проследяване.

По индикатора *„Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни“* в периода 2013-2015 г. се наблюдава негативна тенденция за намаление на приетите нормативни актове от Министерски съвет след консултации на Портала за обществени консултации (<http://www.strategy.bg>). Това е така, защото въпреки, че според Закона за нормативните актове законопроектите трябва да бъдат публикувани в интернет за консултации, обикновено това става на интернет страницата на съответната институция без да се дублира публикация на портала www.strategy.bg.

Въпреки постигането на целевите стойности на индикаторите, целта на приоритетната ос - ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система - вероятно ще бъде частично постигната. Причините са свързани с наблюдаваните недостатъчни ефекти или закъснения в проявление на ефектите, както и със силната обвързаност на постигане на заложените цели с необходимостта от политическа ангажираност и подкрепа.

Чрез проведените функционални анализи са оптимизирани малко под половината от общинските администрации и около 10% от централните администрации, което има маргинален ефект върху оптимизиране работата на администрацията като цяло. Централната администрация не е проявила голям интерес към процедурите. Функционалните анализи са оптимизирали структурите на съответните бенефициенти, без да могат да се обхванат хоризонтални или секторни проблеми. От друга страна, към момента не е ясно какви точно оптимизации са били осъществени и доколко те са съществени за подобряване ефективността на държавната администрация. Поради това Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., предвижда през следващите няколко години акцентът да се пренасочи от извършването на отделни функционални анализи към анализ на организационната система на всички звена и институции за изпълнение на определена политика. Подобен подход е предвиден и в новата Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г.

Въпреки постигнатите проектни резултати, дълготрайни и устойчиви промени от разработените политики и въведените механизми за мониторинг на политики са възможни само след законодателни промени, чрез които оценката на въздействието на нормативни актове да стане задължителна. В противен случай е малко вероятно извън целенасочената подкрепа, администрациите да заделят бюджет за тези дейности. Въвеждането на задължителната оценка на въздействието на законодателството е обсъждано на заседанието на Съвета за административна реформа през юли 2015 г. Нужно е и цялостно подобряване на рамката за мониторинг на изпълнението на политики и най-вече начинът, по който резултатите от осъществения мониторинг се използват за подобряване на политиките. Поради това и Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г. предвижда допълнителни централизирани мерки, включително въвеждане на Информационна система за отчитане изпълнението на годишните цели на администрациите. Оперативна програма „Добро управление“ също така предвижда мерки за въвеждане на система за мониторинг на изпълнението на целите на администрациите.

По приоритетната ос са финансирани и проекти на централни администрации, адресиращи специфични политики. Въпреки малкият им брой, постигнатото по проектите дава добра база за подобряване на държавната политика по отношение на таксите, събирани от централните администрации, намаляване на административната тежест за бизнеса, подобряване на управлението на архивите, подобряване управлението на горите, подобряване координацията и



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

управлението на регионално, общинско и градско ниво и подобряване на координацията при изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на България в ЕС.

В допълнение, разработваната Интегрираната информационна система за държавната администрация се очаква да обедини съществуващите до този момент няколко регистри и системи на администрацията както и Единната информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация, чието изграждане е подкрепено с друг проект по Програмата. Системата ще даде възможност за концентрация на информация и в последствие на база на нейното ползване и анализи за подобряване на организацията и управлението на администрацията. Предвидени са мерки за надграждане на системата с цел свързването и с други системи и регистри.

По отношение на постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и съдебната система, изпълнените в периода 2013-2015 г. проекти и процедури имат малък принос поради малкия брой на проектите и частичния успех на процедурите, свързани със съдебната система. Много малко съдилища са се възползвали от осъществяването на проекти, тъй като не могат да осигурят обратно финансиране за дейностите си. В това отношение пилотно въведеният подход за програмно бюджетиране във Висшия съдебен съвет, Върховния административен съд, Прокуратурата и Националния институт на правосъдието се очаква да подобри организацията и прозрачността на финансиране, като финансирането се обвърже с постигането на резултати. Към момента обаче не е ясно доколко това ще се случи ефективно във всички структури на съдебната система предвид факта, че Законът за бюджета на съдебната власт за 2015 г. беше оспорен пред Конституционния съд от страна на Главния прокурор и Съдът се разпореди недостигът в бюджета на съдебната система да бъде покрит от държавния бюджет.

Като цяло не могат да се отчетат съществени ефекти по отношение на повишаване на доверието в съдебната система, въпреки че има няколко успешни проекта и постигнати резултати като надградена системата за управление на делата в Административен съд в Ямбол и направена връзка между информационните системи за случайно разпределение на делата и водене на делата в Софийски градски съд. Все още тези подобрения са частични и нямат ефект върху системата като цяло. Предприетите информационни кампании за подобряване имиджа на Висшия съдебен съвет и на съдебната система и мерките за подобряване на работата с медиите, като цяло имат ограничен ефект, тъй като не са обвързани с конкретни мерки на Стратегията за продължаване на реформата в съдебната система и не е ясно доколко чрез такива мерки могат да се променят силно негативните обществени нагласи към работата на системата. Постигането на осезаем напредък зависи от фактори извън Програмата и особено от продължаване на мерките и реформите, както и от наличието на политически консенсус и подкрепа.

Постигнатите резултати в областта на оптимално и ефективно използване на публично-частно партньорство е възпрепятствано от липсата на действащо законодателство към момента в тази област. Въпреки че Законът за публично-частно партньорство, както и подзаконвата нормативна уредба са приети, обсъжданията в Народното събрание през 2014 г. за отмяна на закона, една година след неговото приемане, стопираха процесите и законът на практика не действа, тъй като не се предприемат мерки за създаване на регистър на публично-частно партньорство, както е предвидено.

По приоритетна ос **2 Управление на човешките ресурси** в периода 2013-2015 г. в изпълнение са процедури по 4 от 5-те подприоритета на приоритетната ос. Не са изпълнявани проекти по подприоритет 2.3 „Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество“. Към август 2015 г. 86% от сключените по процедурите договори са приключили, 10% са все още в изпълнение, а 4% са прекратени.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Пет от общо 12-те индикатора по приоритетната ос вече са достигнали и преизпълнили целевите си стойности. Индикаторът за въведени системи за управление на човешките ресурси в съдебната система също може да се счита за изпълнен, въпреки че броят на органите на съдебната власт, които имат системи за управление на човешките ресурси е малък. Това е така, защото съгласно действащото към момента законодателство управлението на човешките ресурси е централизирано през Висшия съдебен съвет и поради това е въведена централизирана система за управление на човешките ресурси, достъпна на <https://www.hr.justice.bg>, която се администрира от Висшия съдебен съвет, а органите на съдебната власт имат възможност да я ползват за справки.

Други три индикатора са близо до постигане на заложените стойности. Един индикатор е с изпълнение под 50% (брой обучени жени от Структурите на гражданското общество) поради непълно и неточно отчитане от страна на бенефициентите неправителствени организации.

Проектът към Администрацията на Министерски съвет за подобряване на управлението на човешките ресурси чрез Единна информационна система за управление на човешките ресурси в държавната администрация (ЕИСУЧРДА), която ще интегрира и ЕИСУЧР¹, е все още в изпълнение и поради това няма отчетени стойности по този индикатор. Очаква се системата да обхване администрациите на всички нива – централно, областно и общинско, което ще позволи постигане на заложената целева стойност – всички администрации да ползват системата.

Основна част от подкрепата по тази приоритетна ос в периода 2013-2015 г. е била насочена към повишаване на квалификацията на служителите в администрацията и съдебната система и съответно са обучени значителен брой служители. Проведени са различни видове обучения за различни бенефициенти, които са покрили голям спектър от нужди. Стартирани са и схеми със специфичен обхват, насочени към служители на Министерство на вътрешните работи, Администрацията на Министерския съвет и Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията за повишаване на квалификацията в областта на управление на ИТ-проекти. Тези специфични обучения са важни за подsigуряване на капацитет за провеждане на политики като въвеждането на електронното управление и трябва да продължат.

Поведените обучения дадат основание да се констатира значителна подкрепа от страна на Програмата в укрепване на капацитета на администрацията и съдебната система. До каква степен обаче това се е случило, не може да се каже, поради липсата на ясни количествени стойности относно целите на процедурите. Липсата на приоритизация на обученията и обоснован подход за това как и от кого трябва да бъдат осъществени е довело в голяма степен до хаотичност на процеса най-вече за администрацията и в по-малка степен за съдебната система, където обученията са по-централизираны и са останали такива поради малкия брой съдилища, които са стартирали проекти за обучение предвид затрудненията им с обратното финансиране на проектите. Недостатъчната координация между различните обучителни институти в сферата на администрацията и на съдебната система, намалява както ефикасността, така и ефективността на обученията. Едва за програмния период 2014-2020 е подготвен анализ на нуждите от обучение за цялата администрация.

Програмата е предоставила възможности за укрепване капацитета на основни обучителни институти като Института по публична администрация и Националния институт на правосъдието. Институтът по публична администрация не се е възползвал в достатъчна степен от

¹ ЕИСУЧР е разработена през 2005 година, като част от проект по програма ФАР. Системата е внедрена пилотно в 9 администрации, но след първоначалния етап на внедряване (2007-2008 г.), тя на практика не се ползва. Към момента администрациите използват различни по вид системи за УЧР.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

предоставените възможности. Стартирани са 3 проекта, един от които е прекратен и едва последният трети проект, който е все още в изпълнение се очаква да има принос към повишаване капацитета на Института. Малко по-добри резултати са постигнати в областта на съдебната система, където Националният институт на правосъдието се е възползвал в по-голяма степен от програмата. В същото време, Националното сдружение на общините в Република България е осъществило успешен проект по предоставяне на обучения за общините, като по този начин е заявило и създадо капацитет за провеждане на бъдещи обучения за местната администрация. Прехвърлянето на част от обученията за местната администрация чрез Сдружението е удачен подход, който би довел до сравнително по-голяма ефикасност и ефективност. Новата Оперативна програма „Добро управление“ продължава целенасочените инвестиции за укрепване капацитета на двата института, както и на други обучителни организации за администрацията като Националното сдружение на общините в Република България, Института по психология на Министерство на вътрешните работи, Академията на МВР и Дипломатическия институт. По отношение на Института по публична администрация, за постигане на ефект от подкрепата ще е необходимо и решаване на настоящите проблеми, свързани с липсата на достатъчно служители, зали за обучение, като и предоставяне на по-голяма финансова самостоятелност. Начините на предоставяне на подкрепа за обучителните институти вероятно също трябва да бъдат преразгледани за облекчаване на административната тежест, предвид осъществяването на еднотипни дейности, за които не е ефикасно да се кандидатства с различни краткосрочни проекти. В Постановление № 107/ 2014 г. на Министерския съвет се предвижда въвеждане на „системни проекти“ за еднотипни дейности и облекчена процедура за финансиране на проекти от този тип. Освен облекчения начин на финансиране, трябва да се осигури и по-дълъг хоризонт на планиране и действие за такъв тип подкрепа.

Приносът на Програмата в периода 2013-2015 г. към подобряване на управлението на човешките ресурси както в администрацията, така и в съдебната система е малък, въпреки, че са стартирани инициативи в няколко важни направления. Все още се работи по изграждане на единната система за управление на човешките ресурси в администрацията. В съдебната система има въведена централизирана система, администрирана от Висшия съдебен съвет, но е необходимо тя да бъде актуализирана поради въведени промени в законодателството по отношение на конкурсите и атестирането на магистратите. За управлението на човешките ресурси в съдебната система принос имат и проведените обучения, свързани с управление на човешките ресурси. Добри резултати, но без оценени ефекти, има при студентските стажове в администрацията. Резултатите и ефектите от подкрепата за мобилност се очакват след като изградения портал за мобилност бъде интегриран с Единната информационна система за управление на човешките ресурси и Интегрираната информационна система за държавната администрация. По отношение на въвеждане на гъвкаво работно време, атестация на служителите и промяна на начина на заплащане са въведени промени през 2012 г., финансирани от националния бюджет. Програмата не е финансирала допълващи мерки. Причините за слабия напредък в подобряване на управлението на човешките ресурси са комплексни и включват липсата на интерес от страна на бенефициентите, липсата на по-целенасочена интервенция от страна на Програмата, липсата на политическа ангажираност, съчетани с нежелание на администрациите за промяна. Промените създават чувство за несигурност сред служителите, които са пряко засегнати и поради това мерките, свързани с управление на човешките ресурси, освен всичко останало трябва да включват и провеждането на дългосрочни кампании за дискутиране и комуникиране с пряко засегнатите от промените страни.

Процедурите по приоритетите на Приоритетна ос 1 и Приоритетна ос 2 свързани с транснационалното и междурегионално сътрудничество имат допълваща функция към целите



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на съответните приоритетни оси, като целят обмяна на опит и практики. Процедурите имат широк обхват и не поставят специфични цели. За получаване на по-добри ефекти от планиране и изпълнение на такива процедури е необходимо по целенасочено програмиране с поставяне на по-ясни цели. Това от своя страна е свързано с по-целенасочен анализ на нуждите и съответно анализ на добавената стойност на този вид процедури. Този начин биха могли да се идентифицират и мерки, които да имат реална добавена стойност към стартираните процедури по останалите подприоритети.

По приоритетна ос **3. Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление** в периода 2013-2015 г. в изпълнение са процедури по 3 от 4-те подприоритета на приоритетната ос. Не са изпълнявани проекти по подприоритет 3.4 „Транснационално и междурегионално сътрудничество“. По тази приоритетна ос има най-много проекти, които са все още в изпълнение – близо 41%. Приключили са 52% от проектите, а 7% са прекратени. Причините за закъсненията са свързани със затруднения в разработване на технически задания, както и обжалването на значителна част от процедурите за избор на изпълнител по проектите.

Степента на изпълнение на индикаторите по приоритетната ос показва, че целевите стойности на 4 от 7-те заложили индикатори са преизпълнени. По два от индикаторите вероятно няма да се достигнат целевите стойности, а по един – „Услуги, включени в портала е-правосъдие“ – няма отчетени стойности към момента на оценката.

Процедурите, свързани с предоставяне на специфични електронни услуги, имат частичен успех, независимо от това, че голяма част от проектите по тези процедури са приключили успешно и са постигнали непосредствените си проектни цели, а индикаторът „Административни услуги, предоставяни онлайн“ е преизпълнен. Изработени са електронни услуги, но в редки случаи има обмен на данни, достъпът до услугите е затруднен, а някои услуги не се ползват, тъй като са от интерес за ограничен кръг от потребители.

Ползването и предоставянето на електронните услуги може бързо да се увеличат от наличието на единна информационна среда. На централно ниво обаче, липсва цялостната архитектура и система, която да позволи обмен на данни, както и да регламентира и уреди електронната идентификация при заявка и ползване на данни. Все още липсва универсална електронна идентичност, която да позволи идентификация на гражданите и бизнеса за ползване на услугите. Основен проблем за осъществяване на междурегистрова свързаност между администрациите е и липса на решение дали за предоставените услуги/ данни ще се дължат такси, и ако това е необходимо, изграждане на сетълмент система за разплащанията. Постигането на оперативна съвместимост между многобройните регистри е важен технически проблем, както и съществуването на значителен брой регистри, в които информацията не е в машинно-четим формат.

Трудностите по въвеждането на цялостната архитектура на национално ниво се дължат на множество причини, сред които недобрата приемственост и честа смяна във визиите, как да бъде осъществено електронното управление. Приоритизацията на национално ниво често се променя, което е рефлектирало и в слаба приоритизация на мерките, финансирани от програмата. Едва последните процедури са по-добре фокусирани, като са насочени към администрации и агенции, с най-често използвани от гражданите и бизнеса услуги. Мерките за създаване на единна информационна среда са изпълнявани паралелно с проекти за разработване на електронни услуги от отделни бенефициенти, което съответно затруднява използването на последните.

Усилията за въвеждане на *комплексно административно обслужване* зависят от развитието на електронното управление, най-вече от наличието на универсална електронна идентичност и сетълмент система за електронно разплащане между администрациите. Изграден е модел за



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

комплексно административно обслужване в администрациите, както на централно, така и на общинско ниво, като с изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс² е приета нормативна рамка за въвеждането му. Разработена е Административна информационна система за комплексно административно обслужване. Интересът към системата от страна на администрациите е слаб, защото отделното въвеждане на комплексни услуги в системата от всяка администрация би било много скъпо и неефикасно. Поради това се планира уеднаквяване на общинските услуги.

В *съдебната система* планирането на мерките за въвеждане на електронно правосъдие са непоследователни и значително закъсняват. Предвидените проекти и мерки са спорадични и недостатъчни. Напредък може да се отбележи по отношение на усъвършенстване на Единната информационна система за противодействие на престъпността, където са интегрирани два допълнителни модула и по този начин се предоставя електронна информация за изпълнение на наказанията за специфични потребители като Прокуратура, Следствие, Главна дирекция „Охрана“, Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ и Министерство на вътрешните работи.

Електронизацията на работата на съдебната система е все още в начална фаза. Порталът за електронно правосъдие тепърва се изгражда, а доколко ще проработи зависи и от готовността на органите на съдебната власт да въведат и предоставят електронни услуги. Електронизацията на съдебната система зависи от наличие на политически консенсус за осъществяване на реформи в системата, за постигането на който Оперативната програма има много слаби механизми да въздейства.

По отношение на ефикасността на изпълнение

Към края на месец август 2015 г. са усвоени малко под 90% от бюджета на Програмата³, което съответства на около 294 млн. лева. Въз основа на значителното ускоряване на темпа на усвояване през последните 3.5 години и предвид наддоговорените средства по програмата, към края на 2015 г. би могло да се очаква, че бюджетът на Оперативната програма в голяма степен ще бъде усвоен. Анализът на риска на Управляващия орган от септември 2015 г. предполага около 11 мил. лева загуби по програмата. За усвояване на средствата до края на 2015 г. от съществено значение ще бъде успешното приключване на няколко по-големи проекти на централната администрация по приоритетна ос 3 за развитие на административното обслужване по електронен път.

Направената съпоставка между разходваните средства и постигнатите резултати за процедурите, чието изпълнение е приключило показва следното:

- Функционалните анализи, осъществявани от централната администрация са близо 2 пъти по-скъпи от тези, осъществявани от общинската администрация. Надграждащите процедури обикновено са по-ефикасни от гледна точка на разходвани средства/постигнати резултати. По-централизиран секторен подход при оптимизация на администрациите вероятно би бил по-ефикасен, в сравнение с осъществяването на функционални анализи за отделни администрации.
- Единичните разходи за обучение варират значително, както между администрацията и съдебната система, така и в зависимост от различните видове обучения и това къде и как са провеждани. Ефикасността на обученията зависи в голяма степен и от това дали са

² ДВ. бр. 27 от 25 март 2014 г.

³ Измерено чрез отношението между сумата на платените средства и бюджета на програмата.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

в присъствена форма, как се предоставят и кой ги предоставя. Предвид различната цена на обученията е целесъобразно да се дефинират сфери на приоритетни обучения, които да бъдат разпределени към Института по публична администрация и Националния институт на правосъдието съответно и други обучения, които могат да бъдат поети от Националното сдружение на общините в Република България или други институции, от общините, от съдилищата или от Висшия съдебен съвет.

- Поради големите специфики на проектите в областта на електронното управление, сравнение между проектите и процедурите с информацията, с която се разполага към момента, е невъзможно. Подходът за реализация на проектите, свързани с електронното управление, не изглежда много ефикасен, тъй като са реализирани проекти, които не могат да разгърнат своя потенциал без наличието на информационно-комуникационна среда и възможност за електронна идентификация. По-ефикасно би било да се инвестира най-напред в изграждането на електронната среда и в електронните системи, регистри и услуги на централните администрации, които се ползват от най-много потребители и след това в по-периферните администрации и общините.

По отношение на постигане на устойчивост на резултатите

Основните идентифицирани проблеми, свързани с устойчивостта са:

- 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;
- Несигурност доколко ще бъде осигурено национално финансиране за поддръжка на изградени електронни системи.

Основните мерки, подкрепени по програмата, 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 оптимизирането на структурата на администрацията, подобряването на управлението на човешките ресурси и развитието на публично-частното партньорство.

По отношение на прилагане на хоризонталните принципи

Хоризонталните принципи намират отражение във всички разгледани процедури, както и при формулирането на част от системата от индикатори. При проведеня анализ се констатира, че хоризонталните принципи се разглеждат като едно цяло и са редки случаите на насърчаване прилагането на един от принципите за някоя от процедурите.

Хоризонталните принципи също така присъстват в методиките за оценка на качеството на проектните предложения на всички процедури. В същото време се препоръчва, при нужда от насърчаване на определен хоризонтален принцип той да получи по-голяма тежест в критериите за оценка.

Специално внимание трябва да се обърне и на наблюдавания нисък дял (между 1% и 6% за 2014 в зависимост от приоритетната ос) на младежи на възраст 15-24 години, участващи по проекти на програмата, като и на осигуряване на мерки за провеждане на политики за учене през целия живот.



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

По отношение на трудностите, срещани от бенефициентите

Основна трудност при изпълнение на проектите от страна на бенефициентите продължава да бъде *подготовката и провеждането на обществени поръчки* и обжалванията на процедурите за избор на изпълнител, които водят до закъснения при изпълнението на проектите. Обществените поръчки са превърнати в основен репер за успеха на проектите. Следят се от различни институции, включително от Управляващия орган на програмата, заемат основната част в докладите на бенефициентите и въпреки това са основна причина за докладваните нередности и налаганите финансови корекции.

Други основни проблеми срещани от бенефициентите са:

- *Затруднено отчитане и верифициране на работата на екипите за управление на проектите*, поради създадените механизми на национално ниво, които се базират на сключване на граждански договори с експертите. Това се явява допълнителна административна тежест без добавена стойност към изпълнение на проектите и постигане на целите им и поради това е необходимо процедурата по отчитане и верифициране на тези разходи да бъде облекчена.
- *Забавяне при верификация на разходите* от страна на Управляващия орган, което води до забавяния на плащания към изпълнители. Същото се отнася и при налагането на финансови корекции. На практика бенефициентите нямат възможност да обжалват наложени финансови корекции поради противоречивите правила на действащото законодателство. Тези проблеми се очаква да бъдат регулирани по-добре в обсъждания проект на Закон за управление на средствата от Европейския съюз.
- *Голямо натоварване от административни правила и процедури*, изискващи докладване и отчитане на една и съща информация, както и подаване на информация без особена добавена стойност. Това се отнася за форматите на докладите към Управляващия орган, копиране на документацията за обществените поръчки и недостатъчно използване от страна на Управляващия орган на одитните доклади по проектите. Въведеното електронно подаване на проектни предложения и отчитане на проектите за програмния период 2014-2020 г. се очаква в голяма степен да облекчи докладването от страна на бенефициентите, както и да улесни работата на Управляващия орган.

Отправени препоръки

На база на направените анализи са предложени следните препоръки:

Подготовката на Интегрираните годишни работни програми, както и подготовката на процедурите, да включват обосновка на предпочетения подход за адресиране на проблемите/целите. Процедурите би трябвало да съдържат количествени стойности на индикаторите, които са специфични за съответната процедура, за да може да се прецени дали заложеният бюджет по процедурата е адекватен на поставените цели и за да може, след изпълнението, да се оцени постигането на целите.

Да се направи проучване какви организационни промени са осъществени в резултат на проведените функционални анализи и доколко промените водят до повишаване на ефективността на работа на администрациите. Анализът ще даде възможност, освен да се конкретизират резултатите да се направят и изводи, които могат да са полезни при стартиране



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

на планираните мерки по Оперативна програма „Добро управление“ за провеждане на секторни функционални анализи.

На база на анализ на нуждите от обучение за администрацията и съдебната система да се направи приоритизация на обученията, както и мотивиран избор на подходи за осъществяването им.

Подкрепата за Института по публична администрация и Националния институт на правосъдието, свързана с осъществяване на обучения, както и за други подобни институции да бъде предоставяна чрез сключване на дългосрочни договори с ясно разписани типове допустими дейности, така че институциите да могат по свое усмотрение и нужда да ползват ресурси за осъществяване на обучения.

Да се оценят ефектите на програмата за студентски стажове в администрацията както върху наемането на млади кадри за администрацията, така и за осигуряване на възможност за студентите да натрупат практически опит и стаж, който се отразява благоприятно на конкурентоспособността им на пазара на труда.

Към мерките за подобряване управлението на човешките ресурси да се включат мерки за комуникиране и дискутиране на планираните реформи с пряко засегнатите от промените страни.

Инвестициите за въвеждане на електронно управление трябва да бъдат приоритизирани, като най-напред усилията се насочат към изграждане на единната електронно-информационна среда и електронна идентификация и след това към приоритетните електронни услуги.