



Европейски съюз



ОПАК. Експерти в действие



Европейски социален фонд
Инвестиции в хората

Окончателен доклад

„Извършване на междинна оценка на Оперативна програма
„Административен капацитет”



„Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Административен капацитет”, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд.”

София, декември 2011



За Обединение „СМАРТ“

Обединение „СМАРТ“, с водещ партньор **ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД**, партньори **УИГ България ЕООД** и **Прайм Консултинг ООД**, е гражданско дружество по смисъла на чл. 357 – 364 от Закона за задълженията и договорите със седалище и адрес на управление: гр. София, ул. Ангел Кънчев 19 и предмет на дейност: участие и изпълнение на обществена поръчка с предмет „Извършване на междинна оценка на Оперативна програма „Административен капацитет.“

ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД (ЕСИЮ) – е юридическо лице, регистрирано в България през август 2006 г. Компанията е част от европейската група от консултантски и изследователски организации – ЕКОРИС Груп (ECORYS Group), разполагаща с офиси в 9 страни в Европа, както и представителни офиси в Украйна, Македония, Сърбия и Хърватия. Мисията на ЕСИЮ е да осъществи връзка и да предостави пълния набор от услуги, предлагани от ЕКОРИС Груп в този регион. ЕКОРИС се наложи като една от най-силните европейски компании със своите иновативни, гъвкави и интегрирани многоаспектни решения и подходи, съобразени винаги и изцяло с нуждите на клиентите, както и със спецификата на пазара.

УИГ България ЕООД е специализирана в предлагането на комплексни консултантски услуги на клиенти от публичния и частния сектор, като основната цел е предоставянето на ефективни решения за управление и изпълнение на програми и проекти в подкрепа на икономическата и социалната реформа, самоуправлението и местното развитие, отговарящи на специфичните потребности на клиента. Фирмата предоставя широк спектър от услуги на своите клиенти в това число:

- управление и изпълнение на проекти, професионално образование и обучение в сферата на ИКТ, селските райони и туризма;
- мониторинг и оценка на проекти, изследвания в социално-икономическите области;
- иновации, човешки ресурси и заетост, пазар на труда, регионално развитие и логистика.

Прайм Консултинг ООД е българска консултантска компания основана през 2002 г., която предоставя консултантски услуги и експертиза в следните области:

- извършване на предварителни и текущи оценки на програми, стратегии и проекти, финансирани от ЕС;
- извършване на оценка на системи за управление и контрол на програми и стратегии финансирани от ЕС и формулиране на препоръки за тяхното оптимизиране;
- изготвяне на анализи и оценки относно ефикасността, ефективността, въздействието и устойчивостта на програми и стратегии финансирани със средства на ЕС;
- проучване на капацитета и нуждите на институции работещи по програми, стратегии и проекти финансирани от ЕС.

Обединение „СМАРТ“
Ангел Кънчев №19, ет.2
1000 София

България
Т: 02 815 56 80
Ф: 02 981 60 32
Е: ecoryssee@ecorys.com
www.ecorys-see.com

Съдържание

Списък на използваните съкращения	5
Списък на фигурите в доклада	7
Списък на таблиците в доклада	8
Резюме	11
1 Въведение	15
1.1 Обхват, критерии, основни въпроси на оценката	15
1.2 Цели на оценката и очакван резултат	16
2 Изпълнени дейности	17
2.1. Дейности извършени във Въстъпителната фаза	17
2.2. Дейност 2.1 - първоначални анализи и изводи	18
2.2.1 Събиране на информация	18
2.2.2 Анализ – методи за анализ и приложението им	21
2.2.2.1 Анализ на заинтересованите страни	21
2.2.2.2 Анализ на нуждите	24
2.2.2.3 Анализ на ИГРП	44
2.2.2.4 Анализ на предвидените/проведените процедури	50
2.2.2.5 Gantt диаграма	53
2.2.2.6 Анализът на логиката на интервенция	61
2.2.2.7 Анализ на съответствието	72
2.2.3 Отговори на въпросите за оценка	116
2.3. Дейност 2.2 Анализ на реализирания до момента напредък по ОПАК и ефективността на изпълнението на Програмата	120
2.3.1 Събиране на информация	120
2.3.2 Анализ – методи за анализ и приложението им	121
2.3.2.1 Оценка на системата от индикатори	122
2.3.2.2 Приключили проекти по ОПАК	143
2.3.2.3 Анализ на финансовия напредък по ОПАК	147
2.3.2.4 Физически напредък – обобщен преглед	157
2.3.2.5 Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 1	159
2.3.2.6 Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 2	178
2.3.2.7 Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 3	197
2.3.2.8 Прогноза за физически и финансов напредък на проектите в изпълнение	208
2.3.2.9 Анализ на хоризонтални политики застъпени в ОПАК	214
2.3.2.10. Отговори на въпросите за оценка	219
2.4. Дейност 2.3 Анализ на ефикасността и устойчивостта на изпълнението на ОПАК до момента	224
2.4.1. Дефиниране на понятието ефикасност	224
2.4.2. Основни моменти при обработката и анализа на данните	224
2.4.3. Анализ на ефикасността	226
2.4.4. Анализ на границата на ефикасността	237
2.4.5. Основни изводи	247
2.4.6. Устойчивост на постигнатите резултати по ОПАК	248

2.4.7.	Отговори на въпросите за оценка	263
2.5.	Дейност 2.4 Анализ на ефективността на системата за управление и контрол на ОПАК и възможностите за усъвършенстването ѝ	267
2.5.1	Събиране на информация	267
2.5.2	Анализ – методи за анализ и приложението им	267
2.5.2.1.	Доклади за изпълнението на ОПАК	268
2.5.2.2.	Одитни доклади	269
2.5.2.3.	Насоки за кандидатстване/ Указанията за директно предоставяне	273
2.5.2.4.	Правила на оценителните комисии	275
2.5.2.5.	Оценителни доклади	278
2.5.2.6.	Доклади от проверки на място	285
2.5.2.7.	Проблемни проекти и нередности	290
2.5.2.8.	Резултати от онлайн въпросник, форум на ОПАК и фокус групи	294
2.5.2.9.	Отговори на въпросите за оценка	304
2.6.	Дейност 2.5 Анализ на адекватността на разходването на Приоритетна ос 4 „Техническа помощ“ за УО	313
2.6.1	Събиране на информация	313
2.6.2	Анализ – методи за анализ и приложението им	313
2.7.	Дейност 2.6 Формулиране на изводи и препоръки	326
3	Работен план на оценката	336
3.1.	График на работа и основни дати	336
3.2.	Екип оценители и разпределение на ресурсите	338
4	Изводи и препоръки	340
5	Приложения	356
	Приложение 1: Списък на прегледаните документи	356
	Приложение 2: Резултати от проведеното онлайн изследване	359
	Приложение 3: Последователност на процедурите по ОПАК във всички фази	380
	Приложение 4: Обобщение въпросник по типове бенефициенти	384
	Приложение 5: Сравнителна таблица на промените във Вътрешни детайлни правила за работа на оценителни комисии по ОПАК	389

Списък на използваните съкращения

АСД	Актуализирана стратегия за децентрализация
БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВСС	Висш съдебен съвет
ДА	Държавна администрация
ЕС	Европейски съюз
ЕСИЮ	Екорис Саут Ийст Юроп
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ИГРП	Индикативна годишна работна програма
ИПА	Институт по публична администрация
ИПАЕИ	Институт по публична администрация и европейска интеграция
КН	Комитет за наблюдение
КиН	Отдел „Контрол и нередности“
МДААР	Министерство на държавната администрация и административната реформа
МС	Министерски съвет
МТИТС	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията
МФ	Министерство на финансите
МФУ	Отдел „Мониторинг и финансово управление“
НКЕ	Неключови експерти
НПР	Национална програма за реформи
НОП	Отдел „Наблюдение, оценка и публичност“
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОК	Оценителна комисия
ОП	Оперативна програма
ОПАК	Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013
ПО	Приоритетна ос
ПП	Подприоритет
ПТД	Отдел „Програмиране, търгуване и договаряне“
РД	Работен документ
СГО	Структури на гражданското общество
СИП	Социално-икономически партньори

СКУСЕС	Съвет за координация при управлението на средствата от ЕС
СФ/СКФ	Структурните и Кохезионния фонд на ЕС
ТП	Техническо предложение
ТС	Техническа спецификация
УО	Управляващ орган
ЦА	Централна администрация

Списък на фигурите в доклада

Фигура 1: Анализ на заинтересованите страни (Вен диаграма)	23
Фигура 2: Основни стимули за кандидатстване (резултати от въпросника)	43
Фигура 3: Процент организации, получили писма за набирание на проектни идеи.....	46
Фигура 4: Брой процедури по бенефициенти.....	51
Фигура 5: Бюджет на процедурите по бенефициенти	52
Фигура 6: Последователност на процедурите – Фаза на набирание на проектни предложения.....	55
Фигура 7: Последователност на процедурите – Фаза на оценка и договори.....	57
Фигура 8: Последователност на процедурите – Фаза на изпълнение на проектите.....	59
Фигура 9: Динамика на фазите на процедурите (осреднена).....	60
Фигура 10: Структура на проектите	121
Фигура 11: Критерии на Световна банка	124
Фигура 12: Финансов напредък на ОПАК 2007-2011 г.....	149
Фигура 13: Финансов напредък спрямо заявените средства по СФ.....	153
Фигура 14: Принос на бенефициентите към финансовия напредък	154
Фигура 15: Изплатени суми по вид бенефициент по години	155
Фигура 16: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 1.....	159
Фигура 17: Зависимост между планирани разходи по процедури, договорирани средства и изплатени суми	163
Фигура 18: Принос на отделните процедури към напредъка по ПО 1.....	168
Фигура 19: Административни структури в Централната Администрация	172
Фигура 20: Административни структури в Териториалната Администрация	173
Фигура 21: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 2.....	178
Фигура 22: Зависимост между планираните разходи по процедури, договорените средства и изплатените суми	182
Фигура 23: Принос на отделните процедури към напредъка на ПО 2.....	186
Фигура 24: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 3.....	198
Фигура 25: Зависимост между планираните разходи по процедури, договорените средства и изплатените суми, в т.ч в периода 31.08. – 31.10.2011 г.....	201
Фигура 26: Принос на отделните процедури към ПО 3, в т.ч финансовия напредък в периода 31.08-31.10. 2011 г.....	204
Фигура 27: Принос на проектите към хоризонталните политики.....	218
Фигура 28: Структура на основните разходни пера във верифицираните бюджети.....	227
Фигура 29: Средна стойност на перо за трудови и други възнаграждения на физически лица.....	227
Фигура 30: Средна стойност на разходното перо за обучения/семинари.....	228
Фигура 31: Средна стойност на синтетично разходно перо „Други разходи“.....	228
Фигура 32: Средни разходи за публичност, одит и управление на проектите	230
Фигура 33: Ефикасност на обучението по бенефициенти.....	240
Фигура 34: Ефикасност на обучението по подприоритети на ОПАК	240
Фигура 35: Ефикасност на аналитичните дейности по бенефициенти	242
Фигура 36: Ефикасност на аналитичните дейности по подприоритети на ОПАК.....	242
Фигура 37: Ефикасност на дейностите за публичност по бенефициенти	244
Фигура 38: Ефикасност на дейностите за публичност по подприоритети на ОПАК.....	244
Фигура 39: Коефициент на верификация по бенефициенти	245
Фигура 40: Коефициент на верификация по подприоритети на ОПАК.....	245
Фигура 41: Обобщена информация за дескриптивните статистики на разходите на единица резултат по типове дейности.	246

Фигура 42: Ефикасност на разходите за обучение, изчислена въз основа само на проектите от подприоритет 2.3.....	247
Фигура 43: Оценка на ефекта от проекта (онлайн въпросник).....	250
Фигура 44: Брой препоръки от одитните доклади.....	271
Фигура 45: Видове препоръки за 2011 г.....	271
Фигура 46: Процентно съотношение на проверките на място по приоритетни оси.....	286
Фигура 47: Разпределение на докладите по групи.....	287
Фигура 48: Брой проблемни проекти.....	291
Фигура 49: Процент проблемни проекти.....	292
Фигура 50: Процент на бюджета на проблемните проекти от договорените средства по процедури.....	292
Фигура 51: Отговори от онлайн въпросника на въпрос за необходимата допълнителна информация в процеса на подготовка.....	295
Фигура 52: Отговори от онлайн въпросника на въпрос за документацията за кандидатстване.....	296
Фигура 53: Проблеми, срещани в процеса на изпълнение на проектите.....	296
Фигура 54: Необходимост от допълнителна информация.....	297
Фигура 55: Оценка на процеса на взаимодействие с УО.....	297

Списък на таблиците в доклада

Таблица 1: Идентифицирани нужди на държавната администрация.....	29
Таблица 2: Адресирани нужди на държавната администрация.....	30
Таблица 3: Адресирани нужди на СГО.....	31
Таблица 4: Идентифицирани нужди на съдебната система.....	33
Таблица 5: Идентифицирани приоритетни области в Докладите за състоянието на администрацията.....	35
Таблица 6: Съдържание на мотивите при разработването на ИГРП 2010.....	47
Таблица 7: Процедури по ОПАК.....	50
Таблица 8: Брой процедури по подприоритети.....	52
Таблица 9: Бюджет на процедурите по подприоритети.....	53
Таблица 10: Идентифицирани приоритети в стратегически документи (ДА и СГО).....	75
Таблица 11: Идентифицирани приоритети в стратегически документи (съдебна система).....	77
Таблица 12: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (държавна администрация).....	88
Таблица 13: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (СГО).....	98
Таблица 14: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (съдебна система).....	103
Таблица 15: Констатации от Доклади за състоянието на администрацията.....	112
Таблица 16: Отговори на въпросите за оценка 1.....	119
Таблица 17: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 1.....	130
Таблица 18: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 2.....	133
Таблица 19: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 3.....	136
Таблица 20: Изводи от оценката на индикаторите.....	137
Таблица 21: Изводи от оценката на индикаторите.....	137
Таблица 22: Връзка между целите на ОПАК и системата от индикатори.....	140
Таблица 23: Участие на бенефициентите в изпълнението на ОПАК.....	144
Таблица 24: Брой проекти по подприоритети.....	145
Таблица 25: Оценка за нивото на изчерпателност на информацията по отношение на отчитане на напредъка в окончателните технически отчети.....	145
Таблица 26: Общ финансов напредък по ОПАК.....	148
Таблица 27: Финансов напредък по структурните фондове.....	151
Таблица 28: Финансов напредък при спазване на правилото N+3 и N+2.....	153
Таблица 29: Принос на бенефициентите към финансовия напредък към 31.08.2011 г.....	155

Таблица 30: Финансов напредък по приоритетни оси (1).....	156
Таблица 31: Финансов напредък по приоритетни оси (2).....	156
Таблица 32: Общ финансов напредък по Приоритетна ос 1.....	160
Таблица 33: Принос на проектите според статуса.....	161
Таблица 34: Напредък на Приоритетна ос 1 по години и процедури към 31.08.2011 г.....	162
Таблица 35: Финансов напредък спрямо СФ.....	163
Таблица 36: Финансов принос по подприоритети.....	165
Таблица 37: Принос на бенефициентите към физическия напредък по ПО 1.....	170
Таблица 38: Физически индикатори за напредък по ПО 1.....	171
Таблица 39: Специфични индикатори по приоритетна ос 1.....	174
Таблица 40: Предефинирани индикатори.....	176
Таблица 41: Разширяване обхвата на индикаторите по ПО 1.....	177
Таблица 42: Общ финансов напредък по приоритетна ос 2.....	179
Таблица 43: Принос на проектите според статуса.....	180
Таблица 44: Напредък на Приоритетна ос 2 по години и процедури към 31.08.2011 г.....	181
Таблица 45: Финансов напредък към 2011 година спрямо СФ.....	183
Таблица 46: Принос на подприоритетите за финансовия напредък по приоритетна ос 2.....	184
Таблица 47: Степен на постигане на индикаторите по ПО 2.....	188
Таблица 48: Физически индикатори за напредък по ПО 2 Управление на човешките ресурси.....	190
Таблица 49: Отчетени специфични индикатори по ПО 2.....	192
Таблица 50: Предефинирани индикатори.....	194
Таблица 51: Разширяване обхвата на индикаторите по ПО 2 Управление на човешките ресурси.....	195
Таблица 52: Разширяване на възможностите за включване на допълнителни индикатори.....	197
Таблица 53: Общ финансов напредък по Приоритетна ос 3.....	199
Таблица 54: Принос на проектите според статуса.....	199
Таблица 55: Напредък на Приоритетна ос 3 по години и процедури.....	200
Таблица 56: Финансов напредък спрямо СФ.....	202
Таблица 57: Принос на ниво подприоритет към финансовия напредък на ПО 3 към 31.08. 2011 г.....	203
Таблица 58: Принос на напредък на физически индикатори по бенефициенти.....	206
Таблица 59: Физически индикатори за напредък по ПО 3.....	207
Таблица 60: Очакван физически напредък по ПО 1 на база всички проекти.....	208
Таблица 61: Очакван физически напредък по ПО 2 на база всички проекти.....	210
Таблица 62: Очакван физически напредък по ПО 3 на база всички проекти.....	212
Таблица 63: Тежест на критериите, свързани с хоризонталните принципи.....	219
Таблица 64: Отговори на въпросите за оценка 2.....	223
Таблица 65: Типове разходи по бенефициент.....	232
Таблица 66: Корелационни зависимости.....	234
Таблица 67: Средни разходи за единица продукт.....	235
Таблица 68: Резултати от алтернативни оценки на ефикасността.....	237
Таблица 69: Deskriptivни статистики на ефикасностите в обучението по проекти.....	239
Таблица 70: Deskriptivни статистики на ефикасностите по аналитичната дейност по проекти.....	241
Таблица 71: Deskriptivни статистики на ефикасностите по публични дейности по проекти.....	243
Таблица 72: Deskriptivни статистики на коефициента на верификация по проекти.....	244
Таблица 73: Фактори, използвани при прогнозната оценка.....	252
Таблица 74: Фактори, изключени от оценката.....	254
Таблица 75: Степен на приключване на процедурите по ОПАК.....	255
Таблица 76: Цели и бенефициенти по процедури с изцяло приключили проекти.....	257
Таблица 77: Оценка на устойчивостта на приключилите процедури.....	260
Таблица 78: Отговори на въпросите за оценка 3.....	266

Таблица 79: Типове проблеми, засегнати в констатациите на контролните органи.....	269
Таблица 80: Физически индикатори за напредък по Приоритетна ос 1	271
Таблица 81: Констатации от съпоставката на правилата на оценителните комисии	277
Таблица 82: Резултати от прегледа на оценителните доклади	281
Таблица 83: Процедури, по които няма резултати от оценката.....	284
Таблица 84: Справка за типовете причини за неизвършване на плащания при проблемни проекти	293
Таблица 85: Отговори на въпросите за оценка 4.....	312
Таблица 86: Физически напредък по проектите по ПО 4.....	320
Таблица 87: Финансов напредък по проектите по ПО 4 към 31.10.2011 г.....	321
Таблица 88: Ключови моменти на оценката.....	338
Таблица 89: Изводи и препоръки	355

Резюме

Цели на оценката

Междинната оценка на Оперативна програма „Административен капацитет“ бе осъществена в периода август-декември 2011 г. Нейната основна цел е да се разработи независим анализ и да се оцени напредъкът и ефективността на изпълнението на ОПАК и съответствието му със заложените в Програмата цели.

Тя обхваща всички приоритетни оси и съответните подприоритети на Програмата. Също така оценката отчита следните общоприети критерии за оценка, както и свързаните с тях основни въпроси на оценката:

- **релевантност** – степен на взаимовръзка между определените цели на ОПАК и съществуващите социални-икономически проблеми, които трябва да бъдат разрешени чрез Програмата;
- **съгласуваност** – съответствие на дейностите, реализирани чрез Програмата, с националните и европейските политики;
- **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;
- **устойчивост** – определяне на устойчивостта на постигнатите резултати от проектите след приключване на финансирането по Програмата.

В допълнение, оценката има за цел да идентифицира основните проблеми по отношение на планирането на процедурите и изпълнението на проектите, както и да даде препоръки за програмирането до края на програмния период и за областите, които биха изисквали подкрепа в следващия програмен период.

Последователност и методи на дейностите по оценката

Оценката беше проведена в рамките на предвидените в договора 84 календарни дни (приблизително 3 месеца). Тя премина през 3 ясно дефинирани етапа: Въстъпителна фаза, Оценка и Заключителна фаза. Въстъпителната фаза започна с ограничен анализ на оценяемостта съгласно въпросите на оценката и приключи с разработване на Въстъпителен доклад.

Самата оценка бе разделена на шест дейности, които с оглед на ограниченото време за оценката, до голяма степен протичаха паралелно. Оценката започна с анализ на степента на съответствие на стратегията на ОПАК с нуждите на бенефициентите (Оценка 2.1) и с оценка на реализирания напредък и ефективността (Оценка 2.2). Впоследствие, оценката на ефективността беше надградена от оценка на ефикасността

(Оценка 2.3). След приключването на оценката на съответствието беше направен преглед на най-честите затруднения/добри практики от бенефициентите в етапите на кандидатстване и на изпълнение на проекти (Оценка 2.4). В последните етапи на оценката беше извършен анализ на Оценка на адекватността на ПО 4 за УО (Оценка 2.5) и бяха формулирани изводи и препоръки за настоящия и за следващия програмен период. В Заключителната фаза на проекта са включени разработването и одобрението на окончателния доклад от оценката.

За да бъдат покрити критериите и въпросите на оценката беше използван много широк обхват от методи и източници. За събиране на информация бяха приложени методи като: кабинетно проучване (административни документи, ИСУН, форумът на ОПАК и др.), онлайн въпросник до бенефициенти, интервюта със служители на УО, фокус група с бенефициенти и със служители на УО. С цел разработване на задълбочен анализ бяха използвани както качествени, така и количествени методи. Тази комбинация от методи включва: анализ на заинтересованите страни, анализ на логиката на интервенция, анализ на нуждите, анализ на корелациите, анализ на границата на ефикасността, дескриптивни статистически методи и др.

Основни изводи и препоръки

След направен задълбочен анализ може да се направи заключение, че приоритетите на ОПАК са актуални, попадат в обхвата на разгледаните стратегически документи и отговарят на целите на административната и съдебната реформи. В този смисъл, макар че е възможно включване на допълнителни дейности, посочени в настоящия доклад, не е идентифицирана необходимост от промяна на стратегията, целите и приоритетите на ОПАК.

Управляващият орган е установил процедура за изготвяне на ИГРП, която осигурява възможност за съответствие с актуалните нужди на целевите групи. Процедурата е ясна и ефективна, но могат да бъдат направени допълнителни оптимизации, както и включване на допълнителни възможности на бенефициентите да обсъждат помежду си проектни идеи. Тя следва подхода „отдолу-нагоре“ при идентифицирането на проектни идеи и е препоръчително да продължи да бъде следвана.

Поради факта, че ОПАК отговаря на стратегическите документи и като се има предвид ефективността на процедурата по разработване на ИГРП, до голяма степен ОПАК успява своевременно да отговори на нуждите на бенефициентите и целевите групи. В този смисъл, програмата покрива и критерия релевантност. Като препоръка може да се изведе единствено продължаването на тенденцията на увеличаване на броя и съответно бюджета на процедурите за съдебната система. В рамките на оценката беше установено също, че подприоритети 3.1 и 3.2 следва да продължават да бъдат приоритетни при програмирането на ИГРП от гледна точка на нуждите на бенефициентите.

До 2010 г. сроковете на фазите набиране и оценка на проекти по процедурите на ОПАК нарастват, като в най-голяма степен това се отнася до процеса на оценка и договаряне. През 2011 г. сроковете намаляват, но с цел допълнителното намаляване на сроковете за

оценка и договаряне на проектните предложения, се препоръчват допълнителни обучения/инструкции за външни оценители, участие на експерти от УО като помощник-оценители и председатели и придържане към по-гъвкаво програмиране. Тъй като потенциално това би довело до нужда от увеличаване на щатния брой на експертите в УО, е препоръчително извършване на оценка на нуждите за преценяване на точния брой необходими допълнителни експерти, съгласно предвидените процедури за 2012 г. и прогнозираните за 2013 г.

По отношение на напредъка на програмата, на първо място следва да се има предвид, че индикаторите на ОПАК не са добре формулирани. За повечето от тях се препоръчват промени/разширяване на дефинициите и/или актуализиране на целевите стойности. Паралелно, би следвало да се разработи Наръчник за индикаторите, който да включва прецизни дефиниции, източници на информация, логически връзки между макроиндикатори и микроиндикатори и т.н.

Изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори показва известно изоставане в достигането на целите за 2013 г. В много голяма степен това се дължи на неподходящата формулировка на целевите стойности, както и на недостатъчно обхватното отчитане на физическия напредък. Поради тази причина, следва да се разработят правила, по които микроиндикаторите да бъдат отнесени към заложената система от индикатори на (макро) програмно ниво. С цел по-пълно отразяване на постигнатия напредък и при възможност, би било препоръчително да се подготви запитване до бенефициентите за поясняване на постигнатите резултати.

От гледна точка на финансовото изпълнение (усвояемостта на средствата), спрямо останалите 6 оперативни програми, които се изпълняват в България, в процентно изражение ОПАК е най-напредналата оперативна програма. Въпреки това, следва да се отбележи, че финансовият напредък е зависим от неприключилите проекти, както и от забавянето на плащанията по програмата през 2010. Групата на неприключилите с окончателно разплащане проекти създава несигурност при изчисление както на финансовия, така и на физическия напредък. Поради тази причина, доколкото е в компетенциите на УО, следва да се вземат бързи решения по отношение на проектите, за които няма решение за окончателно плащане. Като се има предвид правилото N+3 / N+2, ИГРП за 2012 и 2013 г. трябва да осигуряват процедури, по които могат да се финансират „ликвидни“ проекти – такива с проектна зрялост и кратък период за изпълнение.

Като цяло може да се направи извод, че в случаите, за които има физически напредък и отчетени релевантни разходи, проектите индикират сравнително ефикасно разходване на средствата. Направените изводи по отношение на ефикасността, обаче, не могат да бъдат приети безусловно, поради редица методологични трудности и най-вече заради сравнително малкия брой приключили проекти по ОПАК. Разработването на детайлна методология за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното бюджетиране на дейностите би подпомогнало отчитането и на ефикасността на дейностите по програмата.

Сред най-често срещаните проблеми на бенефициентите при кандидатстване са планирането на разходите и формулиране на индикаторите по проектите. Освен поради горепосочените проблеми с измерването на ефикасността, в тази връзка също е необходимо да се разпишат по-подробни указания за планирането и попълването на бюджета на проектите и да се автоматизират файловете на бюджета. Бенефициентите срещат трудности и с отчитането на изпълнените проекти (технически и финансови доклади). Поради тази причина са необходими допълнителни обучения за изпълнение и отчитане на проектите, след сключването на договорите, за да се обезпечи процесът на успешно изпълнение. Също така следва да продължи да се оптимизира и подобрява механизмът на комуникация с бенефициентите в процеса на изпълнение на проектите, като е препоръчително кореспонденцията да се води в писмен вид.

Забавянията в извършване на плащанията при вече приключили проекти затруднява също и бенефициентите. Освен идентифицираната нужда от ускоряване на процеса по разрешаване на казусите и проблемните проекти и още по-детайлизираните обучения на екипите на бенефициентите, следва да продължи подобряването на качеството на проверките на място с оглед навременно идентифициране на потенциални проблеми.

Приоритетите на ОПАК са актуални не само към момента на оценката, но се очаква да бъдат актуални и след 2013 г. Програмата има специфични цели, обхват и типове дейности, които не се покриват по други програми на ЕС и на други чуждестранни донори. Възможностите за подкрепа чрез други програми и финансови източници са ограничени, като те са предимно в сферата на СГО.

С оглед на идентифицираните нужди и съответните възможности за финансиране, може да се направи заключение, че ОПАК се очаква да бъде необходим финансов инструмент и през следващия програмен период.

1 Въведение

Настоящият доклад представя резултатите постигнати от изпълнението на проект - „Извършване на междинна оценка на Оперативна програма „Административен капацитет“, осъществен в периода август-декември 2011 г.

Целите на оценката, нейният обхват и критерии са описани в настоящата глава. Глава 2 съдържа описание на дейностите извършени в рамките на оценката и отговорите на поставените въпроси за оценка. В Глава 3 е описан следващият Работен план на оценката. В Глава 4 са представени основните изводи и препоръки.

1.1 Обхват, критерии, основни въпроси на оценката

Съгласно ТС Междинната оценка разглежда досегашните резултати от изпълнението на ОПАК. Тя е насочена към оценка на напредъка на изпълнението на Програмата по отношение на заложеното в нея и подобряване на качеството, ефективността и ефикасността на помощта по ОПАК.

Оценката обхваща всички приоритетни оси и съответните подприоритети на Програмата, както и сключените, изпълнените и/или балансово изплатените договори по тях до момента. Тя засяга всички аспекти, имащи отношение към реализирането на ОПАК – от определянето на конкретните текущи приоритети, през разработването на отделните процедури, до тяхното провеждане, одобрението и изпълнението на отделните проекти, постигнати и очаквани резултати от тях, до мониторинга на изпълнението. Оценката използва и данните от мониторинга и от различните одити до момента.

Съгласно насоките на Европейската комисия (ЕК), при оценката са отчетени следните критерии:

- **релевантност** – степен на взаимовръзка между определените цели на ОПАК и съществуващите социално-икономически проблеми, които трябва да бъдат разрешени чрез Програмата;
- **съгласуваност** – съответствие на дейностите, реализирани чрез Програмата, към националните и европейските политики;
- **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;
- **устойчивост** – определяне на устойчивостта на постигнатите резултати от проектите след приключване на финансирането по Програмата.

1.2 Цели на оценката и очакван резултат

Цел на оценката	Да се разработи независим анализ и да се оцени напредъкът и ефективността на изпълнението на ОПАК и съответствието му със заложените в Програмата цели
Специфични цели	<ul style="list-style-type: none">• 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 очертаят основните проблеми по отношение на планирането на процедурите и изпълнението на проектите¹ и да се дадат препоръки;• въз основа на анализа на постигнатото да се дадат препоръки за програмирането до края на програмния период и да се очертаят областите, които биха изисквали подкрепа в следващия програмен период с оглед на устойчиво добро управление на страната.

Тези цели отговарят на дефиницията на Европейската комисия (в EVALSED) за общите цели на една (текуща) оценка – „систематично изследване за това как да се подобри програмирането, изпълнението на обществени програми и политики”².

Резултатите от извършената оценка ще бъдат използвани за усъвършенстване на управлението, координацията и изпълнението на Оперативната програма. Те ще бъдат включени в съответния годишен доклад за изпълнението на ОПАК и вече бяха обсъдени на заседание на Комитета за наблюдение на Програмата. Също така, те ще бъдат използвани и за формиране на визия на УО на ОПАК във връзка с евентуална оперативна програма и/или приоритети за добро управление през следващия програмен период.

¹ Различни от тези, свързани с неспазване на правила и процедури – обект на одит.

² EVALSED – the resource for the evaluation of socio-economic development.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm

2 Изпълнени дейности

2.1. Дейности извършени във Встъпителната фаза

Създаване на офис на проекта

В рамките на Встъпителния етап Изпълнителят осигури наличието на подходящи офис условия, за да бъдат гарантирани успешното и безпрепятствено изпълнение на предвидените в рамките на настоящия проект дейности. Беше осигурен добре оборудван офис по проекта, базиран в центъра на гр. София (ул. Ангел Кънчев 19).

Мобилизиране на експертите

Ключовите експерти, както и неключови експерти, бяха мобилизирани още във Встъпителната фаза. На поредица от срещи експертите обсъдиха разпределението на функциите между тях, както и комуникацията помежду им.

Анализ на оценяемостта, Подготвителна и Стартираща среща с Възложителя

На 26.08.2011 г. беше проведена Подготвителна среща между Възложителя и Изпълнителя с цел запознаване на екипите на двете страни, които ще участват по проекта. На срещата бяха обсъдени и ключовите въпроси на оценката, които допълнително бяха дискутирани на Стартиращата среща.

Стартиращата среща между Възложителя и Изпълнителя беше проведена на 30.08.2011 г. Двете страни уточниха начините на комуникация между тях. Посочени бяха следните основни лица за контакт по оперативни въпроси на оценката:

За Възложителя – **Филип Крумов** (след предаването на Встъпителния доклад, за координатор от страна на Възложителя бе излъчена **Мария Христова**, главен експерт в отдел НОП)

Позиция:	Началник на отдел „Наблюдение, оценка и публичност“
Тел:	+359 2 9859 55 13
Факс:	+359 2 9859 55 02
E-mail:	ph.kroumov@minfin.bg
Адрес:	София 1040, ул. „Аксаков“ №1

За Изпълнителя – **Даниел Нигохосян**

Позиция:	Координатор от страна на Изпълнителя / старши консултант в ЕСИЮ
Тел:	+359 2 8155683

Факс:	+359 2 981 60 32
E-mail:	Daniel.Nigohosyan@ecorys.com
Адрес:	София 1000, ул. Ангел Кънчев №19, ет.2

Възложителят и Изпълнителят обсъдиха въпроси като:

- очаквания на Възложителя за оценката
- ключови въпроси на оценката
- ключови дати на оценката
- източници на информация
- възможностите за използване на данни от ИСУН

Установено беше, че основните въпроси и критерии на оценката нямат нужда от актуализация спрямо заложеното в ТС.

След Стартиращата среща екипът оценители направи задълбочен анализ на въпросите и критериите за оценка и съответно на необходимата информация (анализ на оценяемостта). В резултат на това на Възложителя беше изпратен Списък с документи, необходими за оценката.

Като ключов фокус на оценката бяха идентифицирани индикаторите на ОПАК и по-конкретно тяхната структура, целеви стойности, постигнати стойности, начин на изчисляване и източници. В този смисъл, Изпълнителят отдели специално внимание на въпроса за индикаторите.

Друг важен въпрос, обсъден на Стартиращата среща, бе крайната дата на данните, които ще бъдат анализирани в рамките на оценката (cut-off date). На Стартиращата среща беше обсъдена като възможна дата 31.08.2011 г. Изпълнителят декларира готовност да работи с тази дата при условие, че е налична цялата необходима информация.

Актуализиране на работния план на оценката

След проведените първоначални анализи Изпълнителят актуализира Работния план на оценката, който е представен в Глава 3 на настоящия доклад. Планът следва всички изисквания посочени в ТС, като при разработването му бяха прегледани и основните допускания и идентифицираните рискове при извършването на оценката.

2.2. Дейност 2.1 - първоначални анализи и изводи

2.2.1 Събиране на информация

Кабинетно проучване

Тази дейност стартира с **Кабинетно проучване**, което включи търсене на информация сред съществуващи масиви от данни на Управляващия орган, министерства, правителствени агенции и

други институции на национално ниво. Бяха разгледани съществуващи стратегии (европейски, национални, регионални, секторни и други), планове за развитие на администрацията и съдебната система, нормативни документи, съществуващи изследвания и други.

За целите на Дейност 2.1. бяха използвани следните административни данни и съдържащата се в тях статистическа информация, която подпомогна процеса на идентифициране на нуждите:

- Административни данни на УО, описващи механизмите, използвани при подготовката на ИГРП и на отделните процедури – Процедурен наръчник на УО на ОПАК
- ИГРП и процедурна документация
- Документи, описващи нуждите и проблемите на администрацията и съдебната система
- Ex-ante оценка
- Стратегически документи (посочени в Приложение 1 и Анализа на съответствието)

Онлайн проучване

За целите на настоящата оценка беше разработена методология и беше проведено онлайн проучване.

Основната цел на онлайн проучването е да предостави както разширяване на обхвата на информацията, свързана с оценката, така и такава информация, която е невъзможно да бъде събрана от други източници. С помощта на онлайн проучването беше събрана информация от служителите/експертите, пряко ангажирани с управлението, изпълнението и координирането на проектите по ОПАК. По своя смисъл, така събраната информация е субективна и допълва обективната информация, обработена от експертния екип.

Проучването беше направено на база представителна извадка от всички проекти по ОПАК. При проектирането на извадката беше взето предвид, че част от бенефициентите са изпълнявали или изпълняват повече от един проект по програмата. Методът за извадка, който беше използван е тристепенна случайна извадка в рамките на следните три основни страти, включени в процедурата за подбор:

- Подприоритети – по този начин извадката гарантира присъствието на проекти от всички подприоритети на ОП;
- Тип бенефициент (държавна администрация, СГО, съдебна система) – по този начин извадката гарантира присъствието на трите основни типа бенефициенти и евентуалното идентифициране на проблемна група (ако има такава);
- Статус на проекта (приключили, текущи и чакащи одобрение на окончателния доклад) – по този начин извадката гарантира представителност на проектите по отношение на периода на изпълнение и статуса.

В допълнение към описаните по-горе критерии, експертният екип взе решение да включи и всички прекратени проекти и проекти с констатирани нередности (техният брой е относително малък, а значението им за оценката е голямо). Освен това, експертният екип прецени, че е необходимо да се засили участието на проекти, изпълнявани от институциите в рамките на съдебната система, поради тяхното ключово значение за оценката и относително малкия им брой спрямо останалите.

Така формулираният извадъчен подход редуцира в максимална степен възможността за т.нар. *sampling bias* (грешки, вследствие на изкривяване на извадката).

Обемът на така формулираната извадка е 141 проекта, включваща:

- 14 проекта (по един за всеки от подприоритетите)
- 30 проекта на държавната администрация
- 30 проекта на СГО
- 19 проекта на съдебната система
- 7 прекратени проекта и 1 с констатирана нередност
- 41 проекта по статус на изпълнение

Съставянето на извадката е базирано на предоставената обобщена информация за изпълнението на проектите по ОПАК.

Събирането на контактна информация за институциите/организациите, изпълнявали/изпълняващи проектите, включени в извадката беше реализирано с помощта на Възложителя, който обработи и предостави тази информация.

За целите на проучването експертният екип разработи въпросник, включващ няколко основни групи въпроси, касаещи потребностите на бенефициентите, посрещането на тези потребности от проектните дейности, изпълнението на индикаторите заложиени в проектите и т.н. Проектно-въпросникът беше съгласуван с УО и окончателно оформен.

С цел ефективно събиране на информация и повишаване нивото ѝ на достоверност (вследствие на анонимния характер при попълването на въпросника и липсата на пряк контакт с респондента), проучването беше проведено в онлайн среда. С помощта на специализиран софтуерен продукт беше изготвен инструмент за провеждане на онлайн проучване. Самото проучване беше проведено в рамките на една работна седмица (30 септември-7 октомври 2011). В проучването бяха включени 248 електронни пощи (e-mail) на респонденти (с цел осигуряване достигането на проучването до желания респондент, когато бяха налични, бяха включени повече от 1 e-mail), като онлайн въпросникът беше попълнен от 108 респондента. Нивото на отговоряемост на проучването е много висока за такъв тип проучвания – над 40% (при установени в практиката от сходни проучвания около 20%). Това ни дава основание да считаме резултатите за надеждни и точни, а също така и да направим извод, че като цяло бенефициентите по ОПАК са заинтересовани от самата програма.

Резултатите от проведеното проучване бяха обработени със специализиран софтуер и представени в удобен за ползване вид от страна на Възложителя. Самите резултати от проучването са представени в Приложение 2 на настоящия доклад.

Интервюта

Интервюта с ключови лица бяха проведени с цел набиране на качествени данни от ретроспективно или предстоящо естество.

Както и онлайн въпросникът, интервютата са метод за събиране на данни, който е използван във всички оценки. За целите на Дейност 2.1. проведохме интервюта с представители на отдели ПТД, МФУ и НОП. Целта на интервютата беше да се установят източниците на информация, които използват, както и цялостният процес на превръщане на идентифицираните нужди на целевите групи в стратегически цели и процедури за безвъзмездна финансова помощ.

Фокус група

В рамките на междинната оценка проведохме две **фокус групи**:

- Една фокус група с 6 представители на бенефициенти
- Една фокус група с представители на УО.

Те бяха проведени съгласно предварителния план - в 9-тата седмица от проекта, като обхванаха въпроси от Оценки 1-4.

2.2.2 Анализ – методи за анализ и приложението им

В настоящата точка са описани методите за анализ в рамките на Дейност 2.1.

2.2.2.1 Анализ на заинтересованите страни

Аналитичната фаза на Дейност 2.1. започна с **анализ на заинтересованите страни**. Целта на анализа е да идентифицира характеристиките на заинтересованите страни, техните интереси, естество и степен на въздействие върху бъдещи интервенции. Анализът позволява да се разбере тяхното влияние и сравнителна тежест, както и ролята, която могат да играят в различни процеси.

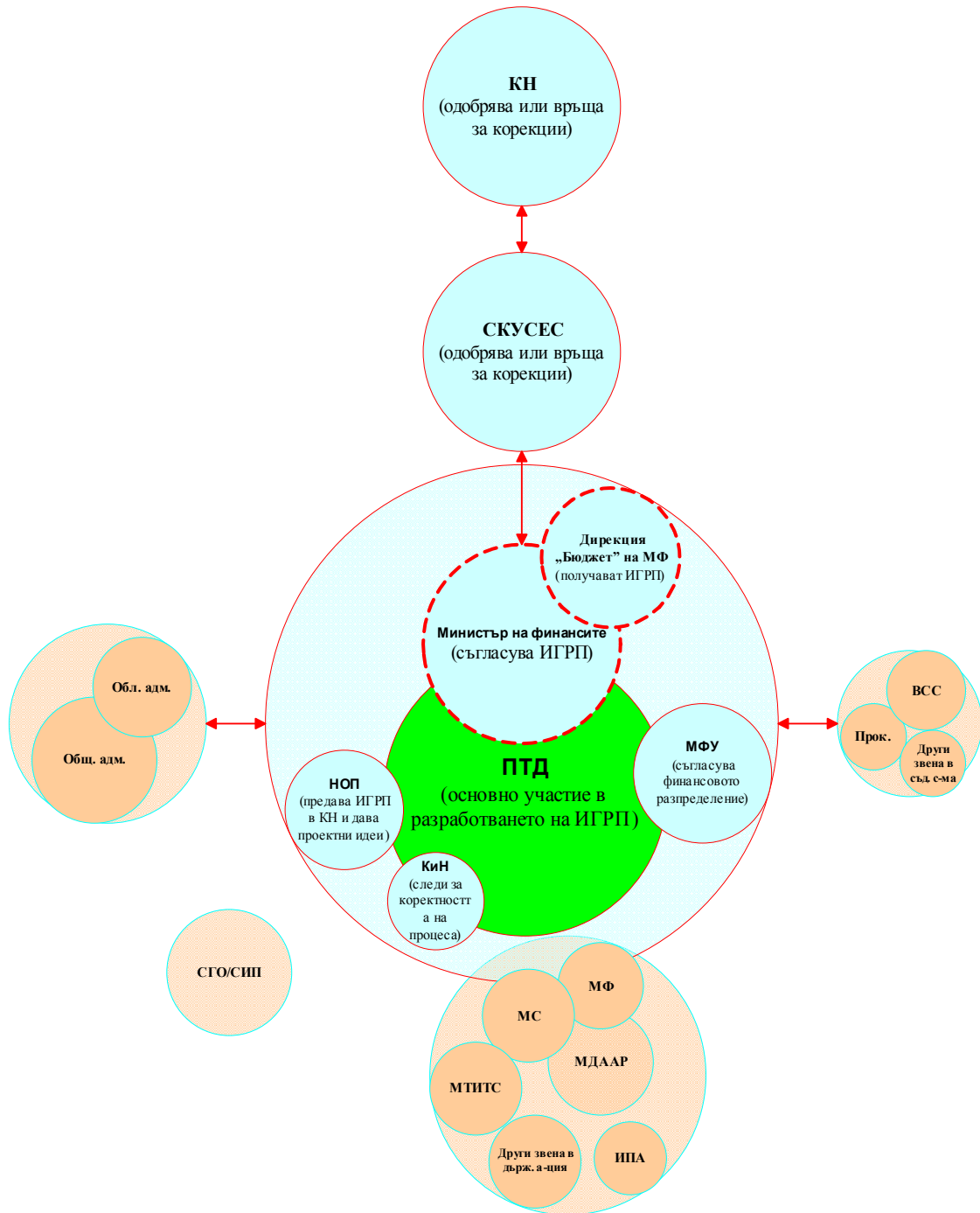
Звената с най-съществена роля в процеса на програмиране на ОПАК и ИГРП са представени на фигура 1. Съответно на нея са идентифицирани и оценени актьорите, които имат най-голям интерес и потенциално въздействие върху успеха на ОПАК, а именно:³

- КН
- СКУСЕС
- Министерство на финансите:
 - министър

³Размерът на полето на всеки актьор индикативно отразява ролята му в процеса на разработване на ИГРП

- дирекция ОПАК – отдели ПТД, НОП, МФУ, КиН
- дирекция „Бюджет“
- Бенефициенти
 - Централна администрация и държавни структури
 - Областна и общинска администрация
 - Структури от съдебната система
 - СГО/СИП

Фигурата до голяма степен представя и процеса на разработване на ИГРП, който е разгледан детайлно по-долу в настоящата точка.



Фигура 1: Анализ на заинтересованите страни (Вен диаграма)

Бенефициентите участват в процеса на разработване на ИГРП чрез изпращането на проектни идеи до УО. Те обсъждат и формулират помежду си проектни идеи по време на организирани от УО събития и срещи. В допълнение, общините имат възможност да обсъждат проектни идеи помежду си чрез НСОРБ. Структурите от съдебната система имат възможност да обсъждат проектни идеи в рамките на Висшия съдебен съвет, както и структурите на централната администрация - в рамките на секретариата на Съвета за административна реформа. С оглед на полезността на тези дискусии, при възможност, би трябвало да се търси канализиране на процеса. Това може да стане,

например, чрез предвиждането на минимум една среща годишно с групите потенциални бенефициенти, на която те да обсъдят проектни идеи. За да бъдат полезни тези срещи, те могат да се проведат след получаването и обработването на получените писма с проектни идеи.

Единствената група досегашни бенефициенти по ОПАК, която не участва пълноценно в процеса на представяне на проектни идеи е тази на СГО/СИП, с изключение на НСОРБ. Като се има предвид, че те са целева група на ОПАК, би следвало да се потърси възможност за по-нататъшното им включване в процеса на набиране на проектни идеи в това им качество.

След получаването и обработката на проектните идеи, останалата част от процеса на разработване/съгласуване и одобрение на ИГРП е стандартен за ОП.

2.2.2.2 Анализ на нуждите

Анализът на нуждите на заинтересованите страни е извършен на база на:

- SWOT анализ в ОПАК;
- препоръки от Докладите за състоянието на администрацията за 2006 г., 2007 г., 2008 г., 2009 и 2010 г.;
- резултати от онлайн въпросника;
- интервюта със служители от УО на ОПАК.

Идентифицирани нужди в SWOT анализа на ОПАК

SWOT анализа в рамките на ОПАК дава ясна представа за идентифицираните слабости и проблеми/нужди на бенефициентите по програмата към момента на подготовката ѝ (2006 г.), към решаването на които е насочена ОПАК. Към септември 2011 г. на база на така идентифицираните нужди, докладите за състоянието на администрацията, стратегическите документи на национално и европейско ниво са обявени 51⁴ процедури за предоставяне на безвъзмездна помощ за решаване на тези проблеми. Следващите таблици показват обобщено разпределението на обявените процедури по отношение на идентифицираните нужди на отделните видове бенефициенти – държавна администрация, структури на гражданското общество и органите на съдебната система.

⁴Не всички процедури са приключили, както и не по всички процедури има подадени проекти. Виж по-долу в рамките на т.2.2.2. от настоящия доклад.

Държавна администрация

Слабости/нужди на Държавна администрация	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
<ul style="list-style-type: none"> Слаба ефективност на механизмите за обратна връзка с потребителите⁵ Неприключило реорганизиране на административните структури, най-вече на териториалните звена на централната изпълнителна власт 	1.1 - 01	„Ефективна структура на държавната администрация“	Министерство на държавната администрация и административната реформа
	1.1. - 02	„Ефективна структура на държавната администрация“	Институт по публична администрация и европейска интеграция"
	1.1. - 03	„Ефективна структура на държавната администрация“	Администрация на Министерския съвет
	1.2. - 01	"Прозрачна и почтена държавна администрация"	Администрация на Министерския съвет; Министерство на държавната администрация и административната реформа; Омбудсман
	1.2. - 03	“Прозрачна и почтена държавна администрация”	Министерски съвет, Омбудсман, Министерство на държавната администрация и административната реформа
	1.2. - 04	“Прозрачна и почтена държавна администрация”	Централната, областните и общинските администрации
	1.6. - 01	„Транснационално и междурегионално сътрудничество“	Министерство на финансите
	1.6. - 02	„Транснационално и междурегионално сътрудничество“	Централни, областни и общински администрации
<ul style="list-style-type: none"> Слаба вътрешна и междуведомствена координация, особено на областно ниво и между териториалните звена на централната изпълнителна власт 	1.3. - 01 ⁷	"Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики"	Администрация на Министерския съвет; Министерство на държавната администрация и административната реформа
	1.3. - 02	“Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики”	Министерски съвет; Министерство на държавната администрация и административната реформа

⁵И по подприоритет 3.1 – процедура 3.1-02

⁷Процедура за директно предоставяне на безвъзмездна помощ, по която няма подадени проекти.

Слабости/нужди на Държавна администрация	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
<p>и общинската администрация</p> <ul style="list-style-type: none"> • Недоразвити механизми за изготвяне на политики⁶ • Неразвити механизми за оценка на изпълнението на политиките, за качеството на предоставяните услуги и удовлетвореността на потребителите 	1.3. - 03	„Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“	Централни администрации
	1.3. - 04	„Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“	Областни и общински администрации
	1.3. - 05	„Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“	Администрация на Министерския съвет
	1.3. - 06	„Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“	Централни администрации: <ul style="list-style-type: none"> • администрацията на Министерския съвет; • министерствата; • държавните агенции; • администрацията на държавните комисии; • изпълнителните агенции; • административните структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт. - администрацията на Народното събрание на Република България.
<ul style="list-style-type: none"> • Ограничено приложение на модели за подобряване качеството и ефективността на осъществяваните от администрацията дейности като аутсорсинг и ПЧП 	1.4. - 01	“Администрацията – партньор на бизнеса”	Министерски съвет; Министерство на държавната администрация и административната реформа; Министерство на финансите; Агенция по обществени поръчки; - Комисия за защита на конкуренцията
	1.4. - 02	“Администрацията – партньор на бизнеса”	Централната, областните и общинските администрации

⁶ И по подприоритет 3.1 – процедура 3.1-02

Слабости/нужди на Държавна администрация	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
	1.4. - 03	“Администрацията – партньор на бизнеса”	Министерство на финансите; Конкретни бенефициенти (КБ) от администрацията – Администрация на Министерския съвет, Министерството на финансите, Агенцията по обществени поръчки и Комисията за защита на конкуренцията
<ul style="list-style-type: none"> Ниско заплащане и недостиг на квалифицирани служители, особено в малките общини Ограничен ефект на съществуващите механизми за мотивация и стимулиране на кариерното развитие на служителите 	2.1. - 01	"Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация"	– Министерство на държавната администрация и административната реформа – Институт по психология – МВР
	2.1. - 02 ⁸	"Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация"	Министерство на държавната администрация и административната реформа - Институт по психология – Министерство на вътрешните работи
	2.1. - 03	„Модерно управление човешките ресурси в държавната администрация”	Администрация на Министерския съвет
	2.1. - 04	„Модерно управление на човешките ресурси в държавна □а администрация”	Централни, областни и общински администрации
	2.1. - 05 ⁹	„Модерно управление на човешките ресурси държавната администрация”	Администрацията на Министерския съвет
	2.1. - 06	„Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация”	Администрация на Министерския съвет
	2.2. - 01	"Компетентна и ефективна държавна администрация"	МДААР; Институт по публична администрация и европейска интеграция; – Омбудсман; Институт по психология – МВР; – Българска академия на науките; Център за преводи и редакции

⁸Процедура за директно предоставяне на безвъзмездна помощ, по която няма подадени проекти.

⁹Процедура за директно предоставяне на безвъзмездна помощ, по която няма подадени проекти.

Слабости/нужди на Държавна администрация	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
	2.2. - 02	“Компетентна и ефективна държавна администрация”	МДААР; Институт по публична администрация и европейска интеграция; Омбудсман; Институт по психология – МВР; Българска академия на науките; Център за преводи и редакции
	2.2. - 03	„Компетентна и ефективна държавна администрация”	Институт по публична администрация
	2.5. - 01	„Транснационално и междурегионално сътрудничество”	Централни, областни и общински администрации
<ul style="list-style-type: none"> Липса на оперативна съвместимост между административните информационни системи и неразвит е-документооборот 	3.1. - 01	"Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление"	– Министерство на държавната администрация и административната реформа
	3.1. - 02	“Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”	Централната, областните и общинските администрации
	3.1. - 03	“Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС)
	3.1. - 04	„Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”	Централни администрации
	3.1. - 05 ¹⁰	“Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число	Централни, областни и общински администрации

¹⁰ Процедурата е прекратена.

Слабости/нужди на Държавна администрация	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
		чрез развитие на електронното управление”	
	3.1. - 06	„Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”	Централни администрации
	3.1. - 07	“Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление”	Администрация на Министерския съвет
	3.2. - 01	“Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост”	Министерски съвет; МДААР; Държавна Агенция за информационни технологии и съобщения;
	3.2. - 02	„Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост”	Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията (МТИТС)

Таблица 1: Идентифицирани нужди на държавната администрация

Съпоставката на обявените процедури по ОПАК с идентифицираните нужди на бенефициентите на етап програмиране на Програмата, показва, че проблемите на **държавната администрация** на всички нива са били адресирани чрез процедури за предоставяне на безвъзмездна помощ.

Броят процедури, насочени към решаването на всеки от идентифицираните в SWOT анализа проблеми е посочен в следващата таблица, като прави впечатление, че най-голямата част от процедурите са насочени към проблема с мотивацията на служителите и кариерното развитие и недостига от квалифицирани служители, както и към информационните системи, свързани с е-документооборота. Другите нужди, които са таргетирани със съществен брой схеми са проблемите, свързани с координацията между отделните администрации и проблемът с механизми за изготвяне и тези за оценка на изпълнението на политиките, за качеството на предоставяните услуги и удовлетвореността на потребителите.

Нужда	Брой процедури	Прекратени процедури/ без подадени проекти
Слаба вътрешна и междуведомствена координация, особено на областно ниво и между териториалните звена на централната изпълнителна власт и общинската администрация	6	1
Недоразвити механизми за изготвяне на политики		
Неразвити механизми за оценка на изпълнението на политиките, за качеството на предоставяните услуги и удовлетвореността на потребителите		
Ограничено приложение на модели за подобряване качеството и ефективността на осъществяваните от администрацията дейности като аутсорсинг и ПЧП	3	
Ниско заплащане и недостиг на квалифицирани служители, особено в малките общини	10	2
Ограничен ефект на съществуващите механизми за мотивация и стимулиране на кариерното развитие на служителите		
Липса на оперативна съвместимост между административните информационни системи и неразвит е-документооборот	9	1

Таблица 2: Адресирани нужди на държавната администрация

В допълнение, резултатите от получените отговори на онлайн въпросника потвърждават, че като цяло процедурите отговарят на нуждите на държавната администрация както по отношение на своята насоченост, така и по отношение на навременността на обявяването им.

Слабости/нужди на СГО	Процедури по ОПАК
Нисък организационен капацитет	2.3. – 02 “Укрепване на капацитета на структурите на гражданското общество”
Липса на визия и стратегия за развитие	
Дефицит на знания и умения	2.3. – 01 “Развитие на структурите на гражданското общество – ефективност и професионализъм за постигане на партньорство с администрацията и

	съдебната система"
Остра финансова зависимост на СГО от държавата, местната власт или международните донори	
Недостатъчно използване на Интернет като източник на информация в малките общини	
Недостатъчно ефикасна координация и комуникация с държавната администрация	1.2. – 02 “Гражданското общество – повече идеи за прозрачност и достъпност на държавната администрация”

Таблица 3: Адресирани нужди на СГО

По отношение на **структурите на гражданското общество**, трите обявени процедури в периода 2007-2008 са насочени най-вече към изграждане на капацитета и подобряване на координацията и комуникацията с държавната администрация. Два от основните идентифицирани проблема на СГО не са били адресирани пряко чрез ОПАК, а именно - Остра финансова зависимост на СГО от държавата, местната власт или международните донори и Недостатъчно използване на интернет като източник на информация в малките общини. Проблемът с финансовата зависимост на СГО е адресиран индиректно чрез процедурите за повишаване на капацитета на СГО. Проблемът с недостатъчното използване на интернет трудно може да бъде адресиран от ОПАК.

По информация на УО, вероятно до края на програмния период няма да има повече обявени процедури с бенефициенти СГО. Въпреки това неправителственият сектор е сред целевите групи на общо 9 от процедурите за безвъзмездна помощ.

Съдебна система

Нужди	Подприоритет	Наименование на процедура	Бенефициенти
<ul style="list-style-type: none"> Недостатъчен административен капацитет на органите на съдебната власт за изпълнение на техните правомощия Значителна нужда от повишаване на специализираната квалификация, свързана с динамичното въвеждане на ново национално законодателство и работа с европейското право, сред магистратите и възможности за обучение на съдебните служители 	1.5. - 01	“Прозрачна и ефективна съдебна система”	Съдилищата
	1.5. - 02	“Прозрачна и ефективна съдебна система”	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба
	1.5. - 03	„Прозрачна и ефективна съдебна система”	Министерство на правосъдието, Агенция по вписванията, Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура на Република България
	2.4. - 01 ¹¹	"Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси"	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Национален институт на правосъдието; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба.
	2.4. - 02	“Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба; Национален институт на правосъдието.
	2.4. - 03	“Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба; Национален институт на правосъдието

¹¹ Няма подадени проектни предложения.



	2.4. - 04	“Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на РБ.
	2.4. - 05	“Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”	Съдилища на територията на Република България
	2.4. - 06	„Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси”	Национален институт на правосъдието (НИП)
<ul style="list-style-type: none">Наличие на разнообразни информационни системиЛипса на национална свързаност между автоматизираните информационни системи в съдебната власт	3.3. - 01	Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба
	3.3. - 02	"Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии"	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на Република България; Национална следствена служба
	3.3. - 03	Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии	Прокуратура на Република България, Министерство на правосъдието
Липса на последователност и взаимнообвързаност при планирането на проекти	-	-	

Таблица 4: Идентифицирани нужди на съдебната система

Като цяло идентифицираните в SWOT анализа в ОПАК слабости и проблеми на съдебната система са адресирани от обявените към момента процедури по Програмата, с изключение на Липсата на последователност и взаимнообвързаност при планирането на проекти. По 2 от обявените процедури няма подадени проекти от страна на органите на съдебната система, като причината може да се търси в момента на обявяване на процедурите (2007 г.) и липсата на готовност за подаване на проекти към този момент. Проблемът с последователността и взаимнообвързаността при планирането на проекти може да се изведе и на база на анализа на резултатите от получените въпросници, които са представени по-долу. Този проблем трудно може да се адресира с конкретна процедура, но се адресира на етап подготовка на ИГРП – срещи с бенефициенти, събиране на проектни идеи от бенефициентите за включване в ИГРП. В същото време в Указанията и Насоките за кандидатстване изрично се упоменават и описват проектите, които вече са в изпълнение по съответния подприоритет, което спомага за надграждане на вече постигнати резултати и съобразяване на логическата последователност на проектните инициативи от страна на бенефициентите.

Нужди, идентифицирани в Доклади за състоянието на администрацията – 2006-2010

За анализа на нуждите на бенефициентите по ОПАК, освен SWOT анализа в Програмата, който дава информация към момента на разработване на програмата, е направен и анализ на Докладите за състоянието на администрацията за периода 2006-2010 г. За целите на анализа Докладите са разделени на две групи, съобразно периодите, за които се отнасят – първата група доклади покриват периода от 2006 г. до 2008 г., включително, а втората 2009 и 2010 г. Целта е от една страна да се проследят нуждите на администрацията във времето от разработването на програмата до момента, а от друга да се направи извод за промените в последните 2 години 2009 и 2010, за да се прецени дали ОПАК е в състояние да отговори на настоящите нужди на бенефициентите и има ли нужда от промяна на фокуса, целите и приоритетите на Програмата.¹²

По отношение на проследяване на промените в Докладите в периода 2006-2010 г. е необходимо да се отбележат следните приоритетни сфери, които с малки изключения са засегнати и в 5-те доклада.

№	Област	2006	2007	2008	2009	2010
1.	Отчетност на административните структури в рамките на Доклада за състоянието на администрацията	X	X	X		
2.	Организация и ефективност в дейността на администрацията	X				

¹² Докладите за 2009 и 2010 г. са разгледани отделно, с оглед на това, че съдържат информация, която има отношение към настоящите цели на административната реформа, което попада в обхвата на подвъпрос 1.2 от Оценка 1.

3.	Оптималност на административните структури и ефективност на дейността им	X	X	X		
4.	Държавна служба	X	X	X	X	X
5.	Административно обслужване	X	X	X	X	X ¹³
6.	Информационни технологии	X	X	X	X	X
7.	Електронно правителство	X	X	X	X	X ¹⁴
8.	Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт	X	X	X		
9.	Достъп до обществена информация	X	X	X	X	X
10.	Антикорупционни мерки	X	X	X	X	
11.	Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията	X	X	X	X	X
12.	Добри практики в дейността на администрацията		X	X		
13.	Развитие и оптимизиране на административните структури				X ¹⁵	X
14.	Консултативни звена					X
15.	Установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания:					X

Таблица 5: Идентифицирани приоритетни области в Докладите за състоянието на администрацията

На база на подробния преглед на Докладите в периода 2006-2008 г. е направен анализ на обхвата на ОПАК на ниво подприоритети спрямо идентифицираните нужди и проблеми във всеки един доклад.

Като цяло процедурите обявени в рамките на **подприоритет 1.1.** отговарят на препоръките в разгледаните доклади, като се забелязва тенденция в периода 2006-2008 на запазване на едни и същи препоръки по отношение на развитието на администрацията.

Процедурите по **подприоритет 1.2** са насочени към изпълнение на препоръките в докладите, насочени към Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ. Към момента няма процедури насочени към създаването на единна система за оповестяване на резултатите от работата на всички инспекторати (което е сред препоръките на докладите за 2006 и 2007).

¹³ Административно обслужване и регулиране – Доклад 2010 г.

¹⁴ Електронно управление в доклада за 2010 г.

¹⁵ Развитие на административните структури през 2009 г.

В обхвата на подприоритет 1.3 попадат препоръки от Докладите за 2006 и 2007 г. по отношение на административното обслужване и Организация и ефективност в дейността на администрацията:

- Организация и ефективност в дейността на администрацията: Да се разшири участието на неправителствени организации и представители на частния сектор;
- Административно обслужване: Да се разшири приложението на оценката на въздействието на нормативните актове и особено на предварителната такава.

В допълнение, в Доклада за 2008 г. са идентифицирани следните препоръки

- Познатите механизми за обратна връзка работят, но липсва анализ на настоящата ситуация с оглед качеството на административната услуга. Следва да бъде зададена унифицирана рамка за оценка на изпълнението.
- Да бъдат продължени усилията в посока подобряване на качеството на административно обслужване, с оглед уеднаквяване на стандартите за обслужване на гражданите и създаване на нови стандарти; Да се разработи цялостна политика с правно-икономически и оперативни аспекти, която да определя ясни параметри при използването на държавните такси като фискален инструмент.
- Да се извършва оценка на въздействието по отношение на ефекта върху стопанската дейност (разходите на стопанските субекти по съобразяване на дейността им с наложените ограничения) от регулациите.
- Оценката на въздействието да се използва за остойностяване на последиците и разходите, свързани с вече действащи нормативни актове. Да се осигури подкрепа на администрациите под формата на консултации и обучения на служителите за оценка на въздействието.
- Да се разработи и методология за оценка на въздействието.
- Да се засили диалогът с неправителствения сектор и медиите.

По отношение на **подприоритет 1.4**, единствено в доклада от 2006 г. се прави препоръка в област II. Организация и ефективност в дейността на администрацията - За намаляването на разходите и генериране на приходи могат по-широко да се използват различните форми на публично-частните партньорства (доклад за 2006 г.).

Процедурите в обхвата на **подприоритет 2.1** отговарят на заложените препоръки в докладите от 2006, 2007 и 2008 г. най-вече на тези в област Държавна служба и по-конкретно:

- Да се постигне конкурентно възнаграждение на служителите по отношение на частния сектор, осигурено в цялостната бюджетна рамка

- Да се въведе прозрачна и ефективно действаща единна система за финансови поощрения, базирана на постигнатите резултати, във всички административни структури.
- Да се създадат условия в структурите на териториалната и централната администрация за оптимално използване на целевите средства за повишаване квалификацията на служителите.

Необходимо е да се отбележи, че в тази сфера има само една процедура обявена през 2007 г., а по процедурата обявена през 2008 г. – 2.1-02 и 2.1-05 от 2010 г. няма подадени проектни предложения. Причините могат да бъдат търсени в момента на обявяване на процедурите и липсата на готовност от страна на администрациите да подготвят проектни предложения в периода 2007-2008 г., тъй като анализите в Докладите идентифицират нужда от таргетиране на подобряване на управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

Обявените схеми през 2007, 2008 и 2009 г. по **подприоритет 2.2** покриват следните области от докладите за състоянието на администрацията в периода 2006-2008 г.:

- **Държавна служба:** Да продължи обучението на оценяващите и контролиращите ръководители за пълноценно и ефективно прилагане на системата за атестиране;
- **Административно обслужване:** Да се укрепи капацитетът за контрол по спазване на нормативните изисквания във връзка с административното обслужване;
- **Информационни технологии:** Да се проведе целенасочено и последователно обучение на ръководителите на ИТ звената за качествена реализация на поставените приоритети; Да продължи обучението на служителите за работа с компютър и друга комуникационна техника и тестване на уменията им за работа в администрацията;
- **Електронно правителство:** Да се развият програмите и курсовете за обучение в областта на електронното правителство;
- **Достъп до обществена информация:** Да продължи практиката по провеждане на обучение на служителите от държавната администрация, с цел запознаване и разясняване на Закона за достъп до обществена информация. Обучението да насочи вниманието на обучаваните върху различни практически казуси и съдебна практика по прилагане на ЗДОИ;
- **Проекти в подкрепа на модернизиранието на администрацията:** Да продължи работата по проектите, при които всички нива на администрацията – от местно до централно ниво – да имат достъп до задължителни и специализирани обучения.

Процедурите обявени по **подприоритет 3.1** през 2006, 2007 и 2008 покриват следните области от докладите за състоянието на администрацията в периода 2006-2008 г.:

Административно обслужване - Да се въведат системи за управление на обслужваните потребители, с цел оптимизиране на времето за чакане; Да се промотират и въвеждат системите за управление на качеството; Да продължи провеждането на активен диалог с всички заинтересовани страни във връзка с облекчаването на бизнес-средата; Да се усъвършенства координацията между всички консултативни и структурни звена, осъществяващи дейности в сферата на оптимизирането на административното регулиране (2006 и 2007).

В допълнение през 2007 г. са направени и следните препоръки:

- При провеждане на политиката за подобряване на административното обслужване е необходима по-добра съгласуваност и координация, когато се изискват обединените усилия на повече партньори. Това изисква унифицирани механизми на работа по отделни направления – методологии, насоки, процедури;
- Да се акцентира върху изследването на удовлетвореността на потребителите на административни услуги, включително и по сектори. Резултатите от изследванията да се анализират и изводите, както и предприетите мерки да се обявяват публично.
- Да се разширят инициативите по отношение на подобряване на обслужването в общините, особено в малките и средни общини.
- Да продължи провеждането на активен диалог с всички заинтересовани страни във връзка с облекчаването на бизнес-средата.
- Да се усъвършенства координацията между всички консултативни и структурни звена, осъществяващи дейности в сферата на оптимизирането на административното регулиране.

През 2008 г. са идентифицирани същите от 2007 и допълнителни препоръки:

- Да се обменя информация между администрациите и да се взаимстват добри практики от частния сектор (напр. банките) за преодоляване на трудностите по организацията на непрекъсваем режим на работа с потребителите.
- Да продължава внедряването и поддържането на системи за управление като доказан успешен инструмент за осигуряване на ефективен процес на предоставяне на услуги, както и стимул и гаранция за непрекъснатото усъвършенстване на организациите в публичния сектор.
- По-интензивно прилагане на модели за управление и организационно съвършенство във връзка с непрекъснатото нарастване на изискванията и очакванията на обществото за по-качествени административни услуги.
- Процесът на структуриране на звената за приемане на сигнали и предложения в звената за административно обслужване да продължи с цел улесняване на потребителите, като се спазва единен стандарт в цялата администрация;

- Да се използва информацията от измерване удовлетвореността на потребителите като база за задълбочен анализ, предприемане на мерки за подобряване на процеса на предоставяне на услуги и оповестяването на предприетите мерки.
- Да се използва информацията от измерване удовлетвореността на потребителите като база за стимулиране на отличени служители;
- Да се предприемат действия за облекчаване на административните процедури чрез намаляване на изискуемите документи, понижаване или отпадане на административната такса, удължаване на срока на валидност на административния акт, съкращаване на сроковете за администрацията и въвеждане на електронни услуги.

Електронно правителство - Да продължат действията по ре-инженеринг на администрацията за осигуряване възможността за предоставяне на електронни административни услуги; Да се предприемат стъпки по организационното осигуряване на електронното правителство; Да се автоматизира процесът по обмен на данни за предоставяне на комплексни административни услуги, включително и по електронен път; Да се осигури възможност за достъп на лица с увреждания и други групи лица в неравностойно положение до системите на електронното правителство; Да се автоматизира процесът по обмен на данни за предоставяне на комплексни административни услуги, включително и по електронен път; Да се пропагандират и разясняват възможностите, предоставяни от въвеждането на принципите на електронно управление и системите за електронно правителство (2006 и 2007 г.); Да се анализира и промени нормативната база с оглед електронното предлагане на административните услуги (2006 г.)

Други препоръки в Докладите за **2007 и 2008 г.** са:

- Да продължи процесът на анализиране и промяна на нормативната база с оглед електронното предлагане на административните услуги и предлагането на трансгранични услуги.
- Да се осигури максимална защита при обработването и съхранението на данни.
- Да се осигури координация и синхрон на проектите и инициативите, реализиращи се от различни екипи или звена в администрацията

Достъп до обществена информация

По отношение на достъпа до обществена информация, в докладите за 2006 и 2007 г. е направена препоръка административните структури да насочат усилията си към предоставяне на обществеността на информация в електронен вид (в своя или чужда интернет страница), която попада в обхвата на подприоритет 3.1.

В доклада за **2008 г.** препоръките са следните:

- В администрациите, в които не е създаден механизъм за отговор на гражданите за достъп до информация да бъде незабавно създадена такава процедура, съгласно изискванията на Закона за достъп до обществена информация;
- Да се унифицират правилата за достъп до обществена информация във всички териториални администрации и в цялата централна администрация, с оглед ограничаване на търсенето на правата на гражданите за достъп до обществена информация чрез органите на съдебната власт

Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията

2006 - Да продължи работата по проектите свързани с подобряване на административното обслужване, развитието и оценката на висшите държавни служители, борбата с корупцията, електронното правителство

2007 - С изпълнението на ОПАК да се постигнат общи стандарти и правила за реформата на държавната администрация на всички нива – централно, областно и общинско.

За 2008 г. в област Проекти в подкрепа на модернизирването на администрацията няма направени препоръки, които да попадат в обхвата на подприоритет 3.1.

От казаното по-горе и на база на анализа на обявените до момента процедури по подприоритет 3.1 може да се направи извод, че от обявените до момента 7 процедури по подприоритета, 3 са в периода 2006-2009 г. и те са насочени към решаването на идентифицирани в Докладите за състоянието на администрацията проблеми в широк кръг от области, попадащи в обхвата на "Подобряването на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление".

В Докладите за състоянието на администрацията 2006-2008 г. в област Електронно правителство, е направена препоръка за Развитие, поддръжка и осигуряване на резервираност на създадената единна среда за обмен на данни за системна интеграция и осигуряване на оперативна съвместимост, което попада в обхвата на процедурите по **подприоритет 3.2**. Препоръката присъства и в трите доклада.

По отношение на подприоритет 3.4. Транснационално и междурегионално сътрудничество от Докладите за 2006 и 2007 г. препоръката за подобряване на възможностите за обмен на добри практики в сферата на административното обслужване, включително и на европейско ниво е в обхвата на приоритета, но по него до момента няма обявени процедури.

Като цяло прави впечатление, че докладите за 2006 и 2007 г. идентифицират сходни проблеми и съответно препоръки, които до голяма степен са свързани с присъединяването на България към Европейския съюз. В доклада за 2008 г. са посочени по-конкретни препоръки, базирани на вече предприетите мерки, както и нови препоръки, най-вече по отношение на Административното обслужване и Електронното правителство. В същото време насочеността и обхвата на приоритетите и

подприоритетите на ОПАК са достатъчно адекватно формулирани и успяват да отговорят и на допълнително идентифицираните през 2008 г. нужди на държавната администрация.

От анализа на докладите за състоянието на държавната администрация за периода 2006-2008 прави впечатление, че по-голямата част от препоръките (идентифицираните нужди) попадат в обхвата на подприоритет 3.1 на ОПАК.

Идентифицирани нужди в проведеното онлайн проучване

Анализът на нуждите на база на прегледаните административни документи, се допълва с резултатите от проведената онлайн анкета. Въпросите от онлайн анкетата, които имат отношение към идентифициране на нуждите на бенефициентите по отношение на релевантността на ОПАК към настоящите нужди на бенефициентите са: 10.1. – 10.6 и 11.1. – 11.6 (вж. Приложение 2).

Обобщението на окончателно получените резултати по отношение на посрещане на нуждите на заинтересованите страни по проектите дава следните данни:

- в **87%** от случаите, проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на бенефициентите;
- В **28%** от случаите, проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на организацията партньор, при наличие на **61%** отговори „неприложимо“. Тоест в **71,43 %** от партньорските проекти, за които е попълнен въпросника, проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на организацията партньор.
- в **88%** от случаите проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на целевите групи;
- в **74%** от случаите проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на администрацията (като се има предвид, че в **17%** от случаите проектите не са приложими по отношение на нуждите на администрацията), т.е. **87,78 %** от проектите, насочени към администрацията (на база на попълнения въпросник) напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на администрацията.
- в **70%** от случаите проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на гражданите (при **13%** случаите проектите не са приложими по отношение на нуждите на гражданите)
- В **11%** от случаите проектите напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите на съдебната система, срещу **6%**, в които няма да отговори или ще отговори в малка степен (при **81%** на отговорите „неприложимо“), т.е. **57,12%** от проектите, насочени към съдебната система (от попълнените въпросника) напълно или в голяма степен отговарят/ще отговорят на нуждите ѝ.

По отношение на **навременността** на проектите резултатите са както следва:

- **87%** от проектите са били напълно или в голяма степен навременни за Бенефициента, при нито един отговор, че проектът не е навреме.
- В **32%** проектите са били напълно или в голяма степен навременни за организацията партньор, при **61%** отговори „неприложимо“ т.е. в изпълнението на проекта не е участвала партньорска организация, и **2%** отговори, че проектът не е бил навременен за партньора. Тоест от общия брой партньорски проекти (42 проекта) **80,95%** са били напълно или в голяма степен навременни за организацията партньор.
- Според **85%** от отговорите проектите са били напълно или в голяма степен навременни за целевите групи (в голяма степен - 40% и напълно – 45%), при 0% отговори, че проектът не е навреме.
- В **70%** от случаите проектите са били напълно или в голяма степен навременни за администрацията (в голяма степен - 32% и напълно – 38%), при 0% отговори, че проектът не е навреме и 18% - неприложимо. Тоест **85,39%** от проектите, насочени към администрацията, за които е попълнен въпросника, са били напълно или в голяма степен навременни.
- По отношение на навременността на проектите за съдебната система – 12% от отговорите са, че проектите са били напълно или в голяма степен навременни и 6%, че проектите не са били навременни или са били навременни в малка степен (Не беше навременен – 3%, В малка степен – 3%), при 81% отговори „неприложимо“. Тоест от всички проекти, които са били насочени към органите на съдебната система (чийто представители са попълнили въпросника) 28,57% не са били навременни, а **57,14%** били напълно или в голяма степен навременни.
- В **65%** от случаите респондентите са отговорили, че проектите са напълно или в голяма степен навременни за гражданите, при 14% отговори „неприложимо“ и 0%, че проектът не е бил навременен. Тоест **76,34%** от всички проекти, насочени към гражданите са напълно или в голяма степен навременни.

На база на разгледаните нужди на бенефициентите на ОПАК (идентифицирани в разгледаните стратегически и административни документи), насочеността на процедурите и резултатите получени от анализа на онлайн въпросниците, може да се твърди, че **до голяма степен ОПАК успява своевременно да отговори на нуждите на бенефициентите и целевите групи**. Единствено при анализа на резултатите от онлайн въпросника, който позволява да се отчете мнението на индивидуални бенефициенти, се забелязва по-съществена разлика в отговорите по отношение на посрещането на нуждите и навременността на проектите за съдебната система.

Според около 28% от всички отговорили респонденти, проектите няма да отговорят или ще отговорят в малка степен на нуждите на съдебната система. Докато при въпросите за всички останали заинтересовани страни този процент от общия брой отговорили е значително по-нисък:

- по отношение на бенефициента – 3,77%;
- организацията партньор – 4,76%;
- целевите групи – 0,93%;
- администрацията – 1,11%;
- гражданите 3,19% (при калкулирането на тези проценти са изключени отговорите „неприложимо“).

Подобна е ситуацията и по отношение на навременността на проектите. Според всички отговорили респонденти в 28% от случаите проектите (при 21 проекта, насочени към органи на съдебната система), насочени към съдебната система, не са били навременни или са били навременни в малка степен. Докато при останалите заинтересовани страни този процент отговори от общия брой респонденти също е по-малък:

- бенефициентите – 0,94%;
- организацията партньор - 7,14%;
- целевите групи – 0,93%;
- администрацията - 2,25 % (при 89 проекта, насочени към администрацията);
- гражданите - 3,23%.

Въпреки наблюдаваните малки различия в отговорите на респондентите, от получените резултати до момента по отношение на релевантността на ОПАК към нуждите на заинтересованите страни и навременността на проектите ясно се очертава струпване на отговорите в горната (положителна) част на скалата на дадените възможни отговори, а именно - 4 „В голяма степен“ и 5 „Напълно“.

По-долу са представени отговорите на бенефициентите на въпрос свързан с настоящите нужди и стимули на бенефициентите за участие с проекти по ОПАК.

30. Кой е основният стимул на Вашата организация/институция за участие в ОПАК?
(Each respondent could choose **MULTIPLE** responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Оптимизиране на работния процес в организацията/институцията	44		41%
2 Повишаване на квалификацията на служителите организацията/институцията	49		45%
3 Подобряване на обслужването на гражданите/бизнеса	72		67%
4 Други, моля отбележете. view text	8		7%
5 Няма такива стимули	4		4%

Total respondents: 108
Skipped question: 0

Фигура 2: Основни стимули за кандидатстване (резултати от въпросника)

Най-голям брой бенефициенти са посочили като основна нужда подобряването на обслужването на гражданите/бизнеса, което попада в обхвата на подприоритет 3.1. Като по-малко приоритетни са посочени дейностите попадащи в ПО 1 и 2.

2.2.2.3 Анализ на ИГРП

Съгласно ОПАК, за разработването на Индикативна годишна работна програма за предстоящите процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за всяка календарна година отговаря отдел “Програмиране и договаряне”. В разработването ѝ участва и отдел „Финансово управление”.

В Процедурния наръчник на ОПАК (Версия 9) също е посочено, че Отдел „Програмиране, търгуване и договаряне” разработва ИГРП с подкрепата на Отдел „Мониторинг и финансово управление” (промяната на имената на отделите следва да се отрази в случай, че се актуализира ОПАК). Съгласно наръчника, ИГРП се разработва за период от една бюджетна (календарна) година.

Съдържанието на ИГРП съответства на изискванията на ПМС № 121/31 май 2007 г. и се разработва по образец, утвърден от министъра по управление на средствата от Европейския съюз, като включва следната информация:

- Наименованието на Оперативната програма;
- Приоритетната ос и подприоритета, по които се отпуска помощта;
- Процедурата за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ;
- Цели и приоритети на приоритетната ос и на процедурата;
- Допустими бенефициенти;
- Максималния размер на безвъзмездното финансиране за конкретната процедура;
- Минималния и максималния размер на безвъзмездната финансова помощ за отделните проекти, ако такива размери са определени;
- Максимален процент на съфинансиране;
- Месец или период от годината, през който се планира да бъде публикувана обявата за откриване на процедура за подбор или през който се планира провеждането на процедурата на директно предоставяне;
- Информация дали конкретната процедура за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или част от отпусканото финансиране представлява държавна помощ по смисъла на чл. 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз (предишен чл. 87 от Договора за създаване на Европейска

общност (ДЕО)¹⁶ или минимална помощ по смисъла на Регламент № 1998/2006 г. на Европейската комисия

В ИГРП на ОПАК за 2009 и 2010 присъства и колона „Индикатори“. Като се имат предвид идентифицираните трудности свързани със системата от индикатори на ОПАК (обсъдено по-долу в текста) повторното включване на тази колона може да бъде полезно с оглед на процеса на програмиране.

За разработването на ИГРП е установена ясна и ефективна процедура в Наръчника (Приложение П V.1/1) и Лист за проверка на ИГРП (Приложение К V.1/1).

Управляващият орган публикува ИГРП на своята интернет страница и на Единния информационен портал за обща информация за управлението на Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз в Република България не по-късно от 30 ноември на предходната бюджетна година. Проверката на контролен лист за първоначалния вариант на ИГРП 2010 показва, че в случаи, в които ИГРП не е одобрена до този срок, в интернет се публикува предварителен вариант на програмата.

След преглед на Наръчника на УО може да бъде направен извод, че до голяма степен процедурата за изготвяне на ИГРП осигурява възможност за съответствие с актуалните нужди на целевите групи.

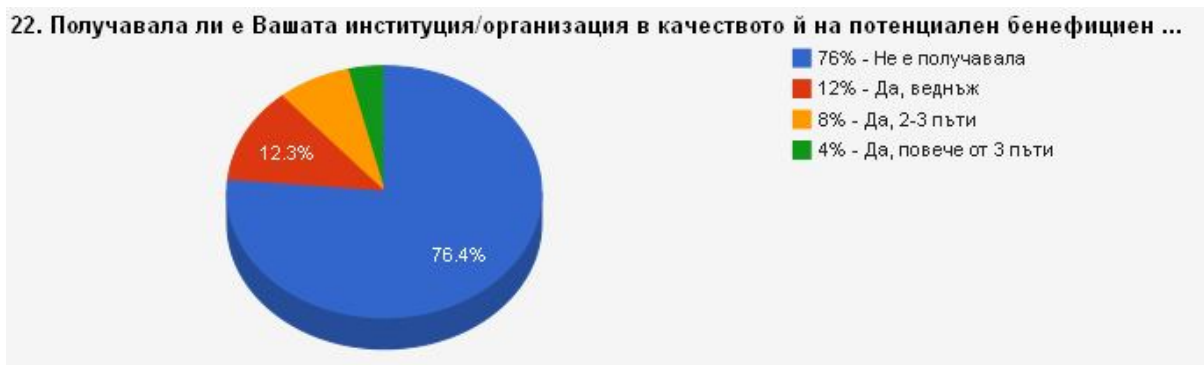
По-различен подход е следван при изготвянето на ИГРП 2010. Процедурите в нея са базирани на приоритетите за 2010 г. на Правителството на европейското развитие на България, формирани въз основа на необходимостта от мерки за излизане от икономическата и социална криза. При анализа на Програмата на правителството бяха идентифицирани следните приоритети и цели, които са релевантни на целите на ОПАК:

- Приоритет III. Реформиране и подобряване работата на съдебната система за възстановяване на справедливостта в обществото,
 - Цел 58. Осигуряване на бързина, качество и прозрачност на правораздаването
 - Цел 59. Осигуряване на равен достъп до правосъдие и достигане на европейските стандарти
 - Цел 61. Изпълнение на препоръките на ЕК по отношение на съдебната система и досъдебната фаза.
- Приоритет IV. Възстановяване на доверието на европейските партньори към страната и размразяване на спряното европейско финансиране
 - Цел 65. Създаване на Устойчив административен капацитет

¹⁶ В Листа за проверка на индикативна годишна работна програма текстът е „Информация дали конкретната процедура за отпускане на безвъзмездна финансова помощ или част от отпусканото финансиране представлява държавна помощ по смисъла на чл. 87 от ДЕО или минимална помощ по смисъла на Регламент № 1998/2006 г. С цел да се избегнат неясноти, препоръчително е текстът в Наръчника на УО и в Листа за проверка да бъде един и същ.

Дефинираните по този начин приоритети и цели трудно биха могли да се превърнат в достатъчно конкретна база за избор на процедури, които да бъдат включени в ИГРП. В същото време в мотивациите на УО за определяне на конкретните процедури, които да бъдат обявени през 2010 г., не се споменават горепосочените приоритети и цели, нито получени от конкретните бенефициенти проектни идеи (съгласно процедурата описана по-долу). Мотивациите по-скоро са базирани на вече постигнати резултати по предходни проекти, както и на идентифицирани от УО нужди.

Съгласно Процедура П V.1/1 (от последния към момента вариант на Наръчника) до края на м. юли на предходната година отдел ПТД трябва да изготви писма за набиране на идеи за проектни предложения от потенциални бенефициенти на ОПАК. По този начин започва разработването на ИГРП, което представлява пример за добър “bottom-up” подход. Резултатите от онлайн проучването показват, че голяма част (76%) от бенефициентите не са получавали писмо за набиране на проектни предложения, но следва да се отчете, че 57% от бенефициентите, които не са получавали такова писмо са представители на СГО, които не са включвани в ИГРП за 2010 и 2011 г., а 23% от отговорилите по този начин са представители на общински/регионални администрации. До Вариант 8 на Наръчника писмата се изпращат до конкретните бенефициенти, а не до потенциални бенефициенти, каквито са общински/регионални администрации.



Фигура 3: Процент организации, получили писма за набиране на проектни идеи

Въпреки обективните причини за големия брой респонденти, които не са получили покана за изпращане на проектни идеи, отговорът на този въпрос показва, че процедурата за изпращане на писма, би могла още да се подобри с цел да покрие още по-голям кръг заинтересовани страни. Възможно е, например, използването на ревизираната интернет страница на УО на ОПАК с цел бързина на получаване на проектните идеи и възможност за brainstorming между потенциалните бенефициенти, които да обсъждат помежду си идеите за проекти. Публикуването на интернет страницата на получените проектни идеи (или на части от тях) преди започването на процеса на формулиране на процедури също може да даде възможност на потенциални бенефициенти да декларират желание за включване към даден проект.

В процедурата е заложено, че следващата стъпка е получаването на идеи за проектни предложения от потенциални бенефициенти и/или от отдел НОП на базата на извършени анализи на изпълнение на проекти по ОПАК, като срокът за това е до

средата на м. септември на предходната година. Сроктът между изготвяне на писмата от отдел ПТД и очакваното им получаване от потенциалните бенефициенти е сравнително кратък. Беше установено, че УО на практика изпраща писмата до потенциалните бенефициентите значително по-рано. При следваща актуализация на Процедурния наръчник, срокът за изготвяне на писма от УО би следвало да се промени и да отговаря на настоящата практика.

Проектните идеи от отдел НОП се подават от началника на отдел НОП до ръководителя на УО на ОПАК (в случай на идентифицирани нужди в процеса на оценка на изпълнението на Програмата).¹⁷

На следващата стъпка експертите програмиране изготвят мотиви за определяне на приоритетни оси и подприоритети, по които ще се обявят процедури за набиране на проектни предложения. В рамките на оценката бяха прегледани мотивите за ИГРП 2010 и 2011.

Коментари по отношение на това какво включват или не включват мотивите от 2010 са изложени в следната таблица:

Включват	Не включват
<ul style="list-style-type: none">Връзка с други проекти, реализирани по ОПАК	<ul style="list-style-type: none">Бюджетни характеристики на процедурите – мин., макс., общ бюджет на процедурата
<ul style="list-style-type: none">Възможности за постигане на устойчивост чрез надграждане на предходни проекти	<ul style="list-style-type: none">Аргументация на датата
<ul style="list-style-type: none">Обосновка за включването на конкретните (конкретната група) бенефициенти	<ul style="list-style-type: none">Аргументация на приноса към индикаторите (а в някои случаи и към целите) на ОПАК
	<ul style="list-style-type: none">Позоваване на писмата за набиране на проектни идеи
	<ul style="list-style-type: none">Описание на целеви групи¹⁸

Таблица 6: Съдържание на мотивите при разработването на ИГРП 2010

В мотивите от 2011 г. вече са включени бюджетните параметри и планираната дата, но те не са изрично аргументирани. Също така много по-видна е връзката с целите на ОПАК. В много по-голяма степен е засегнато и съответствието с национални и европейски стратегически документи, но не във всяка мотивация. Вече се цитират и конкретни проектни идеи получени от (потенциални) бенефициенти, но не във всички прегледани мотиви.

¹⁷ До момента отдел НОП не е изпращал подобни анализи, но се очаква това да бъде направено следващата година.

¹⁸ В един от мотивите е посочено, че ще се търси пряк ефект върху целевите групи, но не е посочено кои са целевите групи

Направеният преглед показва, че през годините и по различните приоритетни оси пълнотата на мотивите е различна. В този смисъл, залагането на минимални изисквания за съдържанието на мотивите ще унифицира подхода при разработването им и съответно при разработването на ИГРП. Такива изисквания биха могли да бъдат:

- Връзка на целите на процедурата с целите на ОПАК
- Съответствие с национални и/или европейски стратегически документи
- Връзка с други проекти (по ОПАК)
- Обосновка за включването на конкретния бенефициент и целева група
- Позоваване на проектни идеи (където е приложимо)
- Бюджетни характеристики и аргументация на бюджетните параметри
- Принос към индикаторите

По този начин ще може да се осигури спазването на следните 5 елемента, които съгласно Наръчника на УО се отчитат при разработването и съгласуването на ИГРП:

1. Съответствие на ИГРП с целите на ОПАК, съответните приоритетни оси и подприоритети на Програмата;
2. Съответствие с актуални нужди на целевите групи;
3. Съответствие с индикативното финансово разпределение по години и приоритетни оси на ОПАК, съответно с правилото N+3/ N+2;
4. Обвързаност на заложените в ИГРП процедури с вече проведени такива;
5. Капацитет на УО на ОПАК за успешно провеждане на заложените в ИГРП процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в рамките на съответната бюджетна година.

Като добра практика може да се отчете мотивацията по ПО 1 на това защо някои проектни идеи не са били подходящи за включване в ИГРП 2011. По време на фокус групата с УО беше установено, че по ПО 2 по-рядко се получават проектни идеи, а по ПО 3 повечето проектни идеи се одобряват. Въпреки това, разработването на обща мотивация за невключването на всички проектни идеи би било полезно и за оси 2 и 3. За потенциалните бенефициенти би било полезно и публикуването на всички проектни идеи, за да имат възможност да се запознаят с идеите и на други администрации и да търсят възможности за съвместни проекти. Беше установено, че УО обсъжда с потенциалните бенефициенти причините за невключването на дадени идеи, но тази комуникация не е формализирана. С риск да се утежни процедурата по разработване на ИГРП, в нея би могъл да бъде заложен срок и начин за отговор до потенциалните бенефициенти относно включването/невключването на проектните им идеи в проекта на ИГРП.

След разработването на ИГРП от отдел ПТД, отдел МФУ съгласува заложеното финансово разпределение в рамките на ИГРП по приоритетни оси и подприоритети и

съответствието с индикативното финансово разпределение по години и приоритетни оси на средствата по ОПАК.

След съгласуване в рамките на УО, ИГРП се съгласува и от Министъра на финансите. Експертите програмиране изготвят писмо (писмото се подписва от всички експерти програмиране) до министъра по управление на средствата от ЕС с искане за съгласуване на ИГРП от СКУСЕС.

След одобрението й ИГРП се изпраща до Дирекция „Бюджет“ в Министерство на финансите като част от средносрочната бюджетна прогноза. В тази връзка, в контролния лист е посочено: ИГРП е изпратена на дирекция „ФУС“ като част от процедурата за съставяне на средносрочна бюджетна прогноза и проекта на закон за държавния бюджет за следващата година. Друг въпрос свързан с контролния лист е необходимостта от участието на отдел Контрол и нередности¹⁹ в голям брой контроли при разработването на ИГРП. С оглед на това, че освен отдел КиН, контролният лист включва преглед от 5 експерта, като в същото време съдържа и преглед на аналитични въпроси, например по отношение на времето планиране, участието на отдел КиН с толкова много проверки, не е необходимо.

Както Процедурата за разработване на ИГРП, така и Процедурата за изменение на ИГРП също е описана ясно в Наръчника на ОПАК (П V.1/2). Съгласно процедурата, необходимост от изменение може да възникне в резултат на:

- Идентифицирани трудности при изпълнението на ИГРП съобразно първоначално заложените процедури за набиране на проектни предложения, графика за тяхното изпълнение и финансовото разпределение по приоритетни оси и подприоритети;
- Наличието на друга постъпила информация в УО на ОПАК, която не е била известна към момента на изготвяне на ИГРП.

За целта, началниците на отдели подготвят докладна записка с предложения за изменение на ИГРП до Ръководителя на УО. Всяко изменение на индикативната годишна работна програма се одобрява от министъра по управление на средствата от Европейския съюз и се публикува в срок до 7 работни дни от одобрението.

До голяма степен, може да се направи изводът, че разработваните ИГРП се спазват, въпреки че досега са правени промени във всички ИГРП. Само една от предвидените в ИГРП процедури не е обявена. Тя е по подприоритет 1.3. и е предвидена в ИГРП 2009 г, като целта ѝ е ефективното участие на СИП в мониторинга и в оценка на въздействието на политики и законодателство. Впоследствие са променени бенефициентите по процедурата (в ИГРП 2009 г. те са били социално-икономическите партньори) и е обявена през 2010 г. Отмяната на процедурата е аргументирано с:

- избягване на потенциалния риск от припокриване с Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“

¹⁹ В контролния лист е записано експерт ПК.

- липсата на изготвен анализ на постигнатите резултати по проектите по процедури 2.3.-01 и 2.3.-02²⁰

Сроковете на ИГРП също до голяма степен се спазват, като за това допринася и актуализацията на програмите, защото в тях се променят и сроковете. Пример за това са две процедури от ИГРП 2009 - 2.2.-03 (обявена около 2 месеца по-късно от първоначалната ИГРП) и 3.1.-03 (около 1 месец по-късно спрямо първоначалната ИГРП). Въпреки тази възможност за актуализация, както демонстрират посочените примери, не беше установена голяма разлика между датите в променените ИГРП. Направеният преглед на мотивите за удължаването на сроковете през 2010 г. демонстрира, че то е добре аргументирано и се обосновава с обективни обстоятелства.

В процедурите предвидени по ИГРП 2011 г. до момента сроковете се спазват, като по 4 от тях беше установено, че са удължени сроковете за кандидатстване. Това демонстрира гъвкавост в процеса на набиране на проектни предложения. Също така прави впечатление, че процедурите за 2011 г. са в много по-голяма степен равномерно разпределени, спрямо предходни ИГРП. За сравнение в ИГРП 2010 г. набирането на проектни предложения е на практика на 2 етапа (през март и през септември). Както е обсъдено в анализа на последователността на ИГРП (по-долу в т.2.2.2), подобно неравномерно разпределение на сроковете за процедури затруднява процеса на оценка на предложенията.

2.2.2.4 Анализ на предвидените/проведените процедури

Към 31.08.2011 г. по ОПАК са обявени 51 процедури, като до края на 2011 г. се очаква да бъдат обявени още 4 процедури. Шест от обявените процедури (или около 10%) са прекратени (3 за 2007, 1 за 2008 г., и 2 за 2010 г.). Комбинираният бюджет на процедурите, предвиден в съответните ИГРП възлиза на 328 млн. лева. Проведените и предвидените за 2011 г. процедури са представени на фигури 4 и 5, а в таблицата по-долу е представен броят на процедурите по години и бюджетите им (в лева).

Процедури по години					
2007	2008	2009	2010	2011	Общо
9	15	4	12	15	55
49 500 000	116 000 000	36 000 000	48 000 000	78 500 000	328 000 000

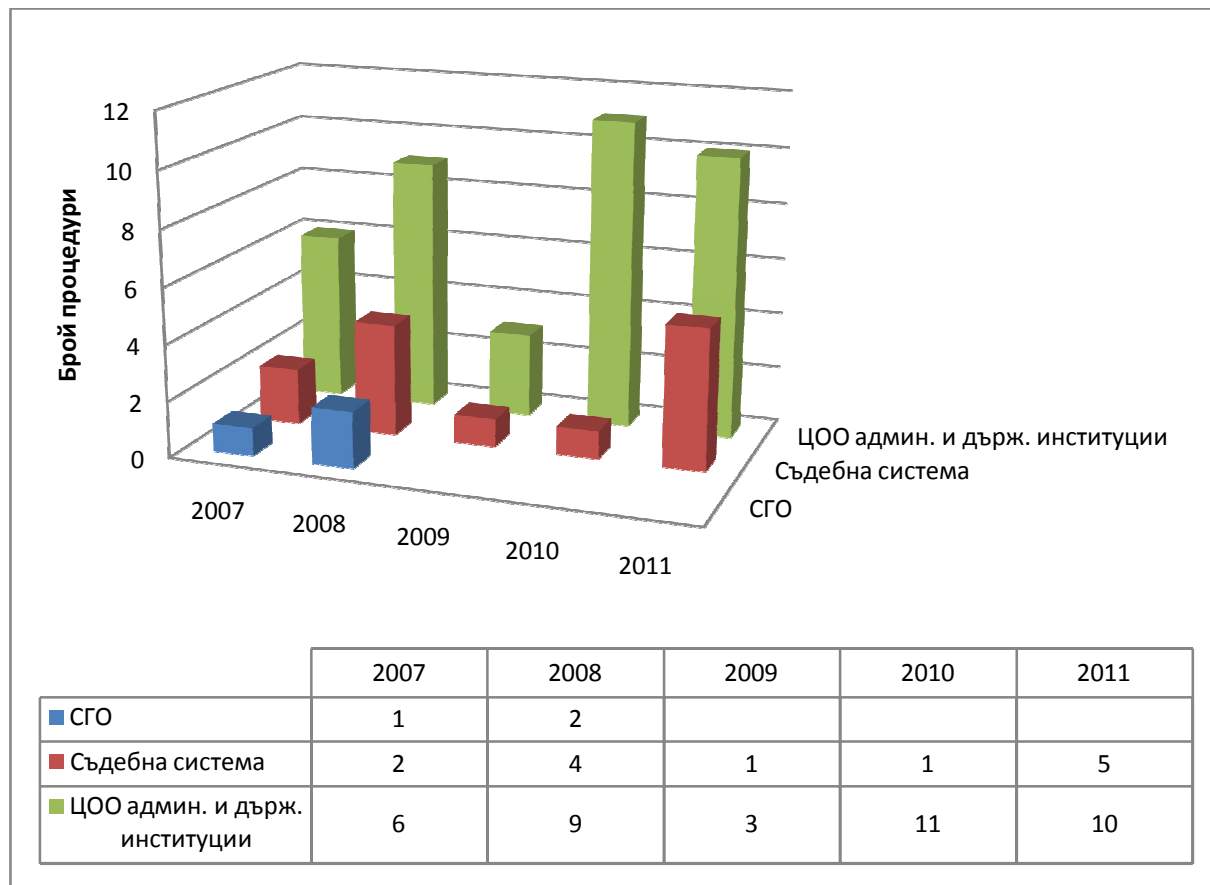
Таблица 7: Процедури по ОПАК

Източник: ИГРП 2007-2010 и Годишни доклади на ОПАК 2007-2010

Най-голям брой процедури са заложили/проведени през 2008 и 2011 г. Малкият брой процедури през 2009 г. се дължи преди всичко на реструктурирането на УО. Предвиденият бюджет на процедурите за периода 2007-2008 г. е приблизително равен на предвидения бюджет за периода 2009-2011 г.

²⁰Такъв изричен анализ не е направен впоследствие, но одитните доклади показват редица проблеми с проектите по тези процедури.

Най-голям брой процедури са проведени (предвидени) за централни, областни и общински администрации и други държавни институции – 39 (70,9% от всички процедури). По-малко са процедурите за съдебната система – 13 (23,6%) и само 3 за СГО (5,5%).

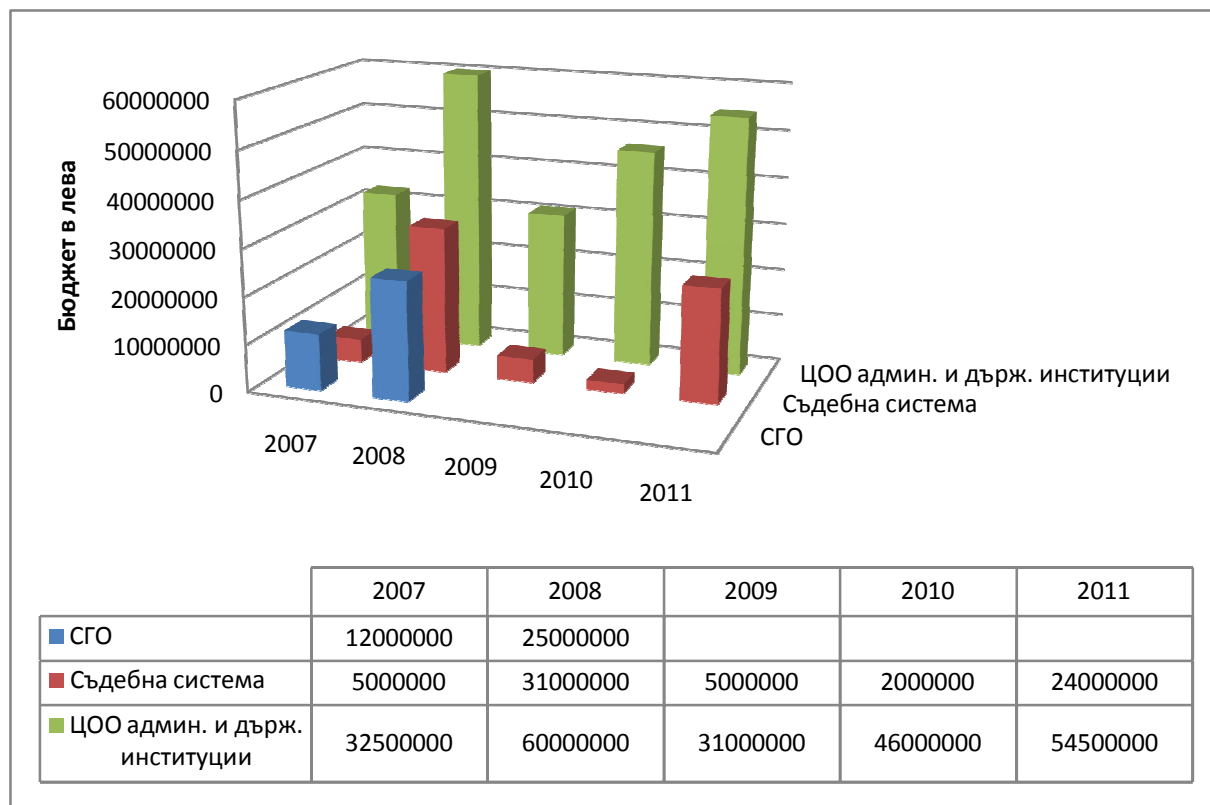


Фигура 4: Брой процедури по бенефициенти

Източник: ИГРП 2007-2010 и Годишни доклади на ОПАК 2007-2010

Прави впечатление малкият брой процедури за съдебната система през 2010 г. С оглед на това, че основен приоритет за ОПАК е продължаването на съдебната реформа²¹, в ИГРП за 2011 г. са предвидени 5 процедури в тази сфера. По-големият акцент върху съдебната система спрямо предходни ИГРП е отчетен и в Междинния доклад за усвояване на средствата от ЕС за 2011 г. Друг акцент в ИГРП 2011 г. е подпомагането на разрешаването на хоризонтални проблеми по отношение на доброто управление в администрацията, управлението на човешките ресурси и доизграждането на системите на електронното правителство.

²¹ Годишен доклад за усвояването на средствата от ЕС в Република България за 2010 г.



Фигура 5: Бюджет на процедурите по бенефициенти

Източник: ИГРП 2007-2010 и Годишни доклади на ОПАК 2007-2010

Както се вижда от графиките, най-амбициозната програма от гледна точка на бюджет е ИГРП 2008. След спада през 2009 г., предвиденият бюджет за ЦОО администрации и държавни институции нараства през 2010 и 2011 г. Бюджетът за съдебната система, както и броят на процедурите, е сериозно увеличен в ИГРП 2011 г.

До момента са проведени процедури по всички приоритети и подприоритети на ОПАК с изключение на подприоритет 3.4. „Транснационално и междурегионално сътрудничество“ - използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на административното обслужване и електронното управление.

Процедури по подприоритети															
1						2					3				Общо
1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.	1.6.	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.	
3	5	6	3	3	2	7	4	2	7	1	7	2	3	0	55
Общо:22						Общо:21					Общо:12				

Таблица 8: Брой процедури по подприоритети

Източник: ИГРП 2007-2010 и Годишни доклади на ОПАК 2007-2010

Най-голям брой процедури (22) са проведени по ПО 1, а най-малко – 12, по ПО 3. По ПО 2 са проведени/предвидени 21 процедури. Най-често са обявявани процедури по подприоритет 2.1, 2.4. и 3.1. – по 7 пъти.

ПП	Бюджет по ПП	Бюджет по ПО
1.1.	11 000 000	108 000 000
1.2.	29 500 000	
1.3.	33 500 000	
1.4.	15 500 000	
1.5.	13 000 000	
1.6.	5 500 000	
2.1.	19 000 000	118 000 000
2.2.	38 000 000	
2.3.	26 000 000	
2.4.	30 000 000	
2.5.	5 000 000	
3.1.	64 000 000	102 000 000
3.2.	17 000 000	
3.3.	21 000 000	
3.4.	0	
Общо:		328 000 000

Източник: ИГРП

Таблица 9: Бюджет на процедурите по подприоритети

Както е видно от таблицата вляво, предвидените в ИГРП средства по първите три приоритетни оси са разпределени почти поравно. По ПО 2 са 36,0% от обявените средства, по ПО 1 – 32,9%, а по ПО 3 – 31,1%. Бюджетът по приоритетни оси, заложен в ОПАК, е следният: ПО 1 – 24%, ПО 2 – 41%, ПО 3 – 31%. В този смисъл, бюджетите на обявените процедури не съответстват напълно на финансовата тежест, предвидена в ОПАК. Същото се отнася и за броя на процедурите. С оглед на финансовата тежест, би следвало процедурите по ПО 2 да са повече от тези по ПО 1.

Закономерно, подприоритетът с най-много процедури (7) по ПО 3 е и с най-голям бюджет. По ПО 2 обаче, подприоритетите с най-много процедури 2.1. и 2.4 не са с най-висок бюджет. При процедурите за ЦОО администрации и държавни институции има сравнителен паритет между процентът на проведени/предвидени процедури (70,9%) и процента на предвидените

2.2.2.5 Gantt диаграма

За оценка на последователността на планираните/изпълнените процедури е използвана Gantt диаграма. В процеса на анализ на данните, беше установено, че използването на друг сходен инструмент – PERT (Program Evaluation and Review Technique) диаграма, няма да бъде удачно, поради практическата липса на разлика в предвидения в ИГРП срок за обявяване на процедурите и реалния срок. Gantt диаграмата също е инструмент, използван при управлението на програми и проекти. Целта е чрез изобразяването на дейностите/заданията и връзките между тях под формата на мрежа да може да се придобие по-пълна картина за работата по програмата и по-точно планиране на времето.

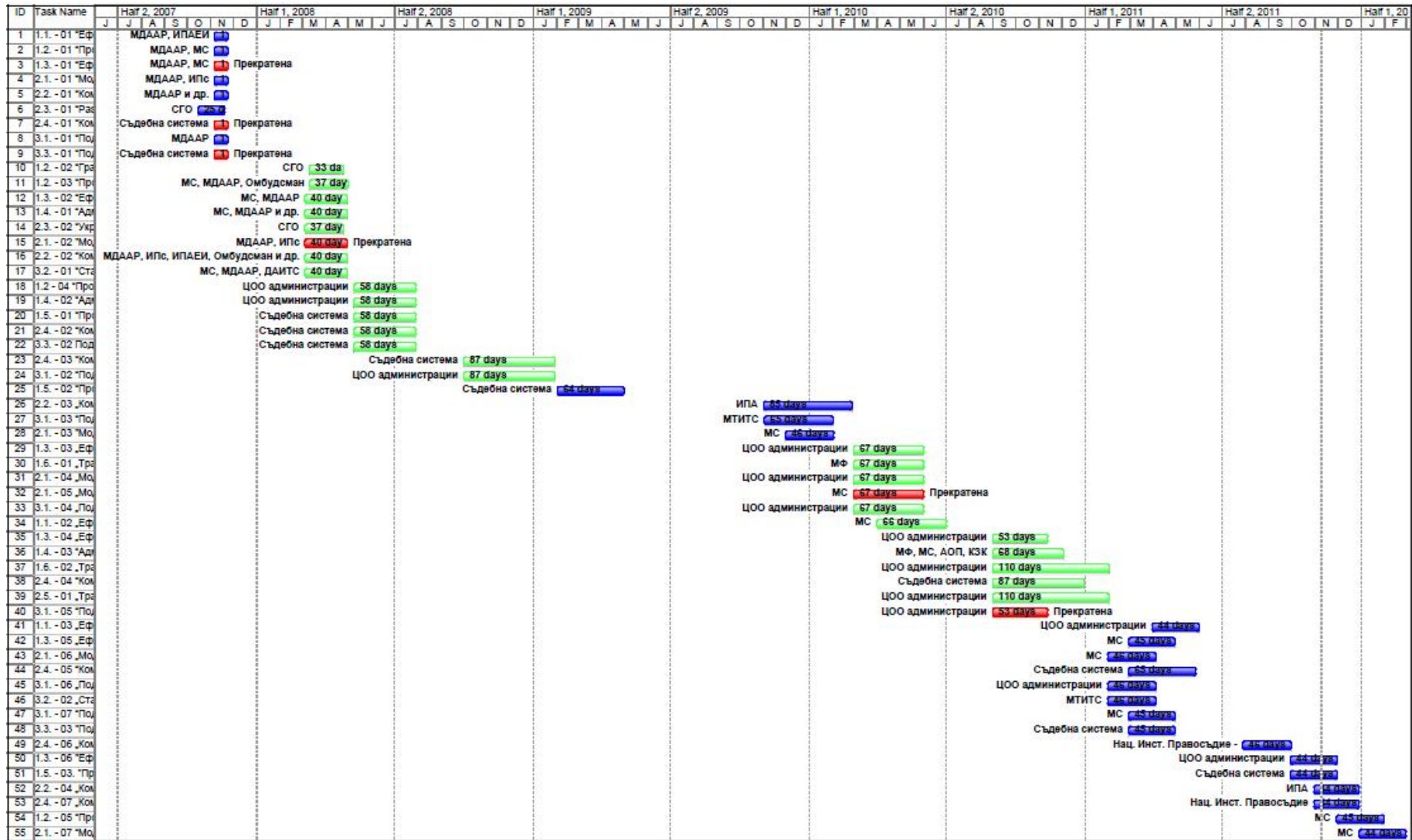
До момента единствените подприоритети, по които е имало процедури всяка година от началото на изпълнение на ОПАК са подприоритети 2.1. и 3.1. При останалите подприоритети не беше установена ясна закономерност по години на обявяване, с

изключение на подприоритет 2.3. (за СГО), по който са обявени процедури единствено през 2007 и 2008 г.

По-долу са представени 3 диаграми на последователността на процедурите в 3 различни фази – набиране на проектни предложения; оценка и договори; и изпълнение на проекти. В Приложение 3 е представена диаграма, която включва всички тези фази. В диаграмите са отчетени:

- срок за набиране на проектни предложения;
- срок за оценка на проектни предложения;
- максимален срок за изпълнение на проектите (съгласно предвиденото в Насоките и Указанията за кандидатстване);
- разлика в предвидения в ИГРП срок за кандидатстване и реалния срок (когато е налична).

Следва да се има предвид, че графиките са построени въз основа на различни източници: ИГРП и годишни доклади за напредъка на ОПАК, които не във всички случаи съдържат конкретни дати, както и на информация от УО на ОПАК (Списък на проектите по ОПАК към 31.08.2011 г.). В този смисъл, графиките, както и продължителността на различните фази (илюстрирани по-долу) са индикативни и имат за цел да представят общи тенденции.



Фигура 6: Последователност на процедурите – Фаза на набиране на проектни предложения

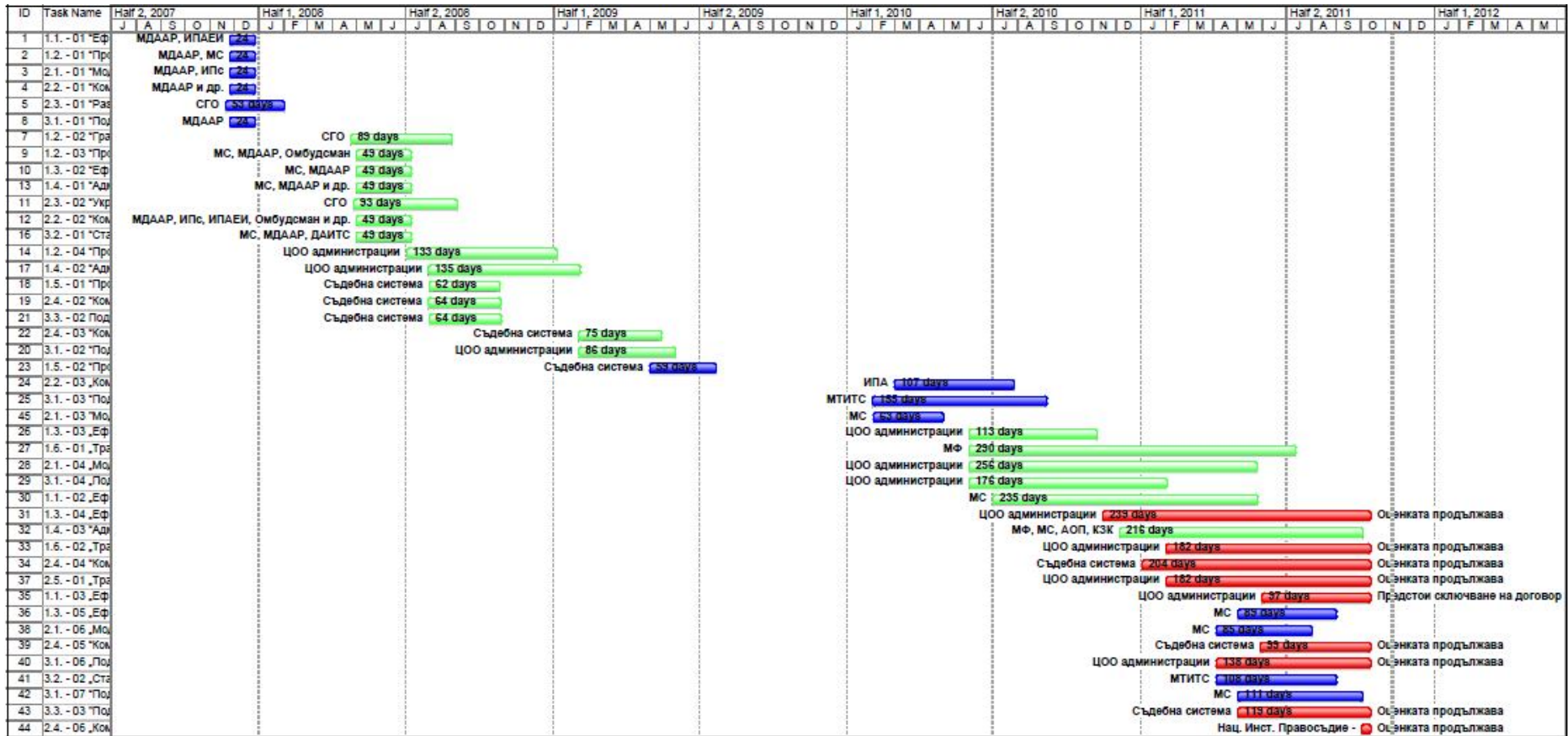
Изводи за периода на набиране на проектни предложения

- 2007: бърз старт в края на 2007 г. с обявяването едновременно на 9 процедури (среден срок от 15²² р. дни за набиране), но 3 от тях са прекратени най-вече заради кратките срокове за кандидатстване и липсата на готовност на бенефициентите да подадат проектни предложения.
- 2008: набирането на проектни предложения през 2008 г. е на 3 фази, които не се застъпват. Средният срок за набиране на проектни предложения се увеличава до 51 р. дни, а най-големият брой процедури, които се провеждат едновременно е 8. Само една от процедурите е прекратена.
- 2009: най-малко интензивната година за провеждането на процедури по ОПАК – 4 процедури, 3 от които се застъпват и са обявени в края на годината, като окончателната дата за приемане на предложения е през 2010 г. Средният период за набиране на проекти по процедурите обявени 2009 г. достига 65 р. дни.
- 2010: процедурите по набиране на проектни предложения са ясно разграничени на 2 фази в първата и втората половина на годината. В двете фази едновременно са се застъпвали по 6 процедури. 2 от процедурите са прекратени (по 1 от всяка фаза). Средният период за набиране на проекти по процедурите обявени 2010 г. нараства до 74 р. дни²³.
- 2011: набирането на проектни предложения е много по-гъвкаво спрямо предходните години, когато има отчетливи фази. Графикът е равномерен, като единствено в първата половина на 2011 г. има застъпване на 7 процедури едновременно, но то е за кратко време (около месец). Средната продължителност на процедурите е намалена под нивата от 2008 г. и вече е около 46 р. дни²⁴. Срокът може да се смята за реалистичен и е стъпка към оптимизация на цялостния срок от провеждането до приключването на дадена процедура. Освен това, при необходимост срокът е бил удължаван.

²² В работни дни

²³ За нарастването на средния период за набиране на проекти през 2010 г. допринасят и срещаните трудности и неясноти при провеждането на процедури за Транснационално и междурегионално сътрудничество.

²⁴ Включен е увеличеният срок на процедурите.



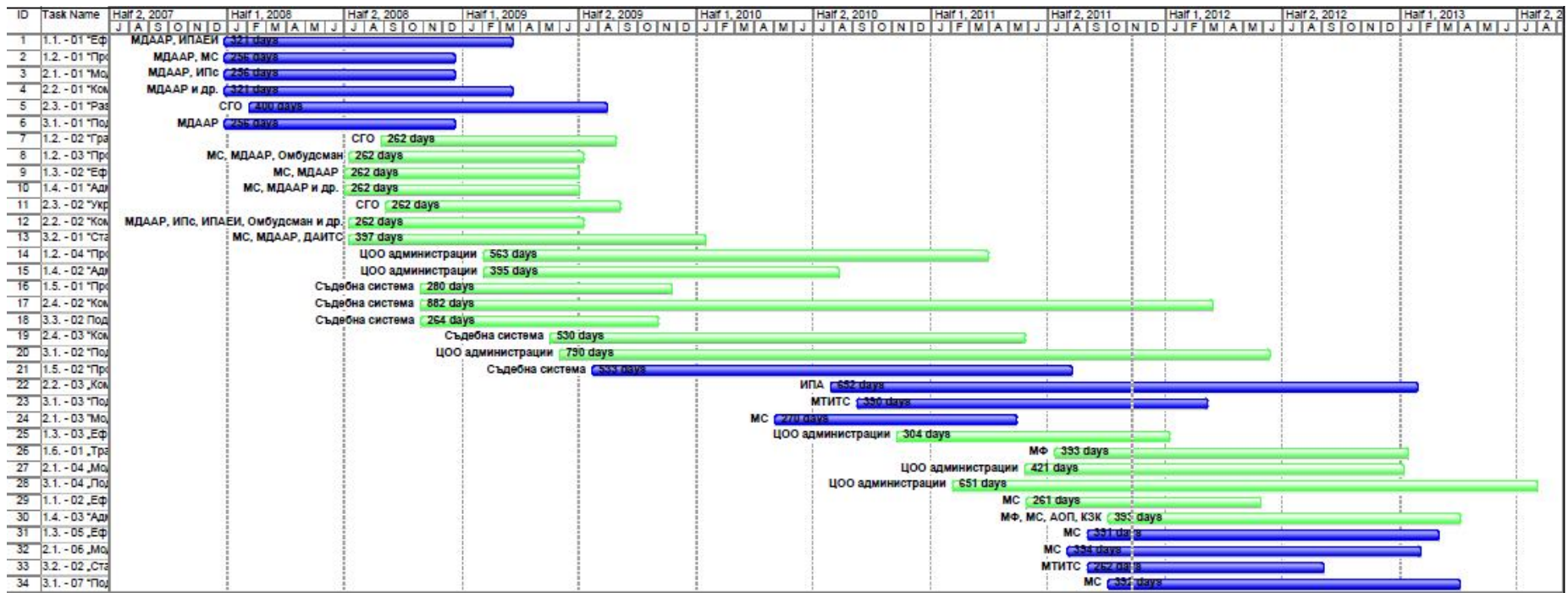
Фигура 7: Последователност на процедурите – Фаза на оценка и договори

Изводи за периода на оценка и договаряне

- 2007: бърза оценка (средно 29 р. дни), която позволява ново обявяване на голям брой процедури. Едновременна оценка по 9 процедури
- 2008: подобно на набирането на проектни предложения, оценката и договарянето също е на 3 фази, които не се застъпват (3-та фаза е през 2009 г.). Оценката и договарянето на процедурите обявени през 2008 г. достигат до 75 р. дни. Едновременна оценка най-много по 7 процедури.
- 2009: проведена е оценка на 3 процедури от 2008 г. и само на 1 от 2009 г. Въпреки малкия брой проведени процедури средно за оценка и договаряне през 2009 г. са необходими 96 р. дни²⁵ (3 от процедурите по набиране на проекти, включени в ИГРП 2009 приключват 2010 г.)
- 2010: сроковете за оценка на процедурите, обявени през 2010 г. се увеличават до средно 209 р. дни и вероятно ще продължи да нараства, защото към момента на оценката (31.08.2011) 4 от тях още не са приключили. Най-големият брой на процедури, които едновременно са в оценка е 6 (в средата на годината).
- 2011: средният срок за оценка и договаряне на процедурите, обявени през 2011 може да бъде определен единствено на база на тези процедури, по които вече са сключени договори. До момента на оценката те са 4, като средният период за оценка и договаряне е 98 р. дни, което е значително намаляване спрямо 2010 г.²⁶. Също така, трябва да се има предвид, че през 2011 г. (средата) има най-голямото застъпване на процедури по оценка - 14 процедури. При промяна в начина на планиране на процедурите, каквато се наблюдава в ИГРП 2011 г., може да се очаква, че средният срок допълнително ще бъде намален в резултат на намаляване на застъпването на процедурите по оценка.

²⁵ 2 от процедурите в действителност са обявени 2008 г.

²⁶ По една от процедурите (3.1. – 06) оценката вече е приключила за по-малко от 97 дни.



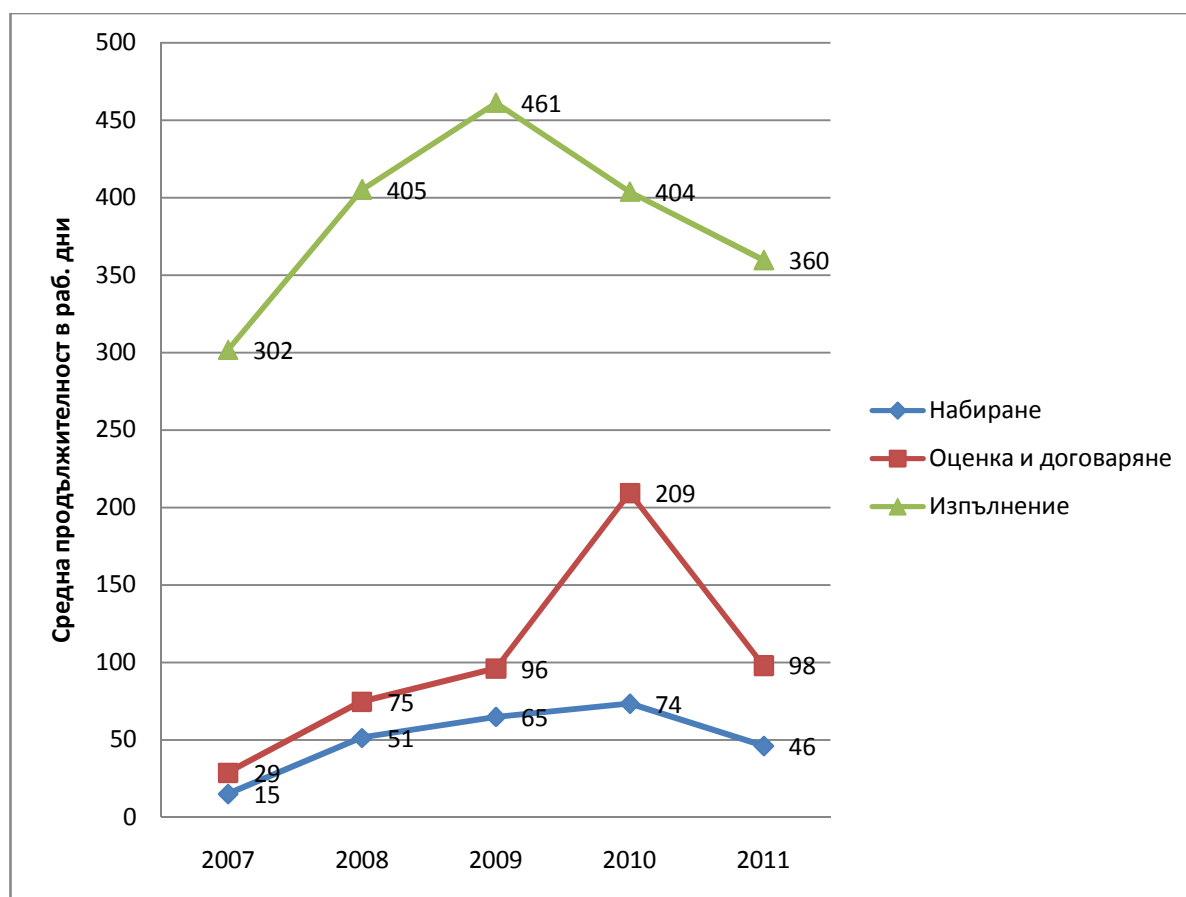
Фигура 8: Последователност на процедурите – Фаза на изпълнение на проектите

Изводи за периода на Изпълнение на проектите²⁷

- До средата на 2008 г. се изпълняват проекти едновременно само по 6 процедури;
- В периода първа половина-среда на 2009 г. се изпълняват едновременно проекти вече по 15 процедури;
- Първата половина на 2010 г. е периодът, в който се изпълняват проекти по толкова процедури, колкото и в началото на програмата – 6;
- Втората половина на 2011 г. е един от най-интензивните период от гледна точка на изпълнението на ОПАК, тъй като едновременно се застъпва изпълнението на 11 процедури.

Общи изводи

На базата на получените данни и представената по-долу фигура могат да се изведат няколко основни извода.



Фигура 9: Динамика на фазите на процедурите (осреднена)

До 2010 г. сроковете за две от фазите – набиране и оценка, нарастват. В най-голяма степен това се отнася до процеса на оценка и договаряне, който нараства повече от 7

²⁷ На базата на макс. продължителност предвидена в Насоките/Указанията и информация предоставена от УО на ОПАК.

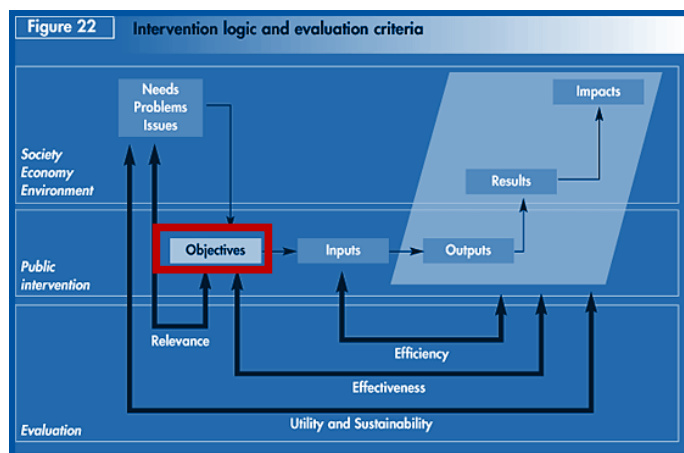
пъти спрямо 2007 г. За разлика от 2010 г., през 2011 г. се забелязва намаляване на сроковете и в трите фази. Сроковете за набиране на предложения, за оценка и договаряне и за изпълнение през 2011 г. са по-ниски спрямо средните – съответно 50, 108 и 388 р. дни.

Сред причините за нарастването на продължителността на процеса на оценка и договаряне могат да се изтъкнат: трудностите при намиране на достатъчно квалифицирани оценители; настъпили промени в нормативната база; и струпване на оценки на предложения по няколко процедури в резултат на едновременно откриване на процедурите. В този смисъл възможностите за намаляване на този срок включват:

- Допълнителни обучения/инструкции за външни оценители
- Участие на експерти от УО като помощник-оценители и председатели на оценителни комисии
- Придържане към по-гъвкаво програмиране (подобно на ИГРП 2011)

2.2.2.6 Анализът на логиката на интервенция

Анализът на логиката на интервенция е основополагащ метод, който ЕК използва при програмирането, изпълнението, мониторинга и оценката на програми.



В рамките на Дейност 2.1. анализът се насочи към връзката между обща цел на програмата, специфични цели, приоритети, подприоритети и типове дейности. По този начин беше изградена карта на целите на ОПАК, т.е. на оградения в червено елемент от изобразената вляво логика на интервенция.

В представената по-долу фигура е включен и броят на процедурите, които са релевантни към отделните типове дейности. По този начин извършихме анализ на покритието чрез процедурите на предвидените в ОПАК дейности и съответно на приоритетните области, където ОПАК се очаква да постигне най-голям ефект.

Подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост.

Повишаване на професионализма, прозрачността и отчетността в съдебната система.

Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система

Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система

Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското

Приоритетна ос I:
Добро управление

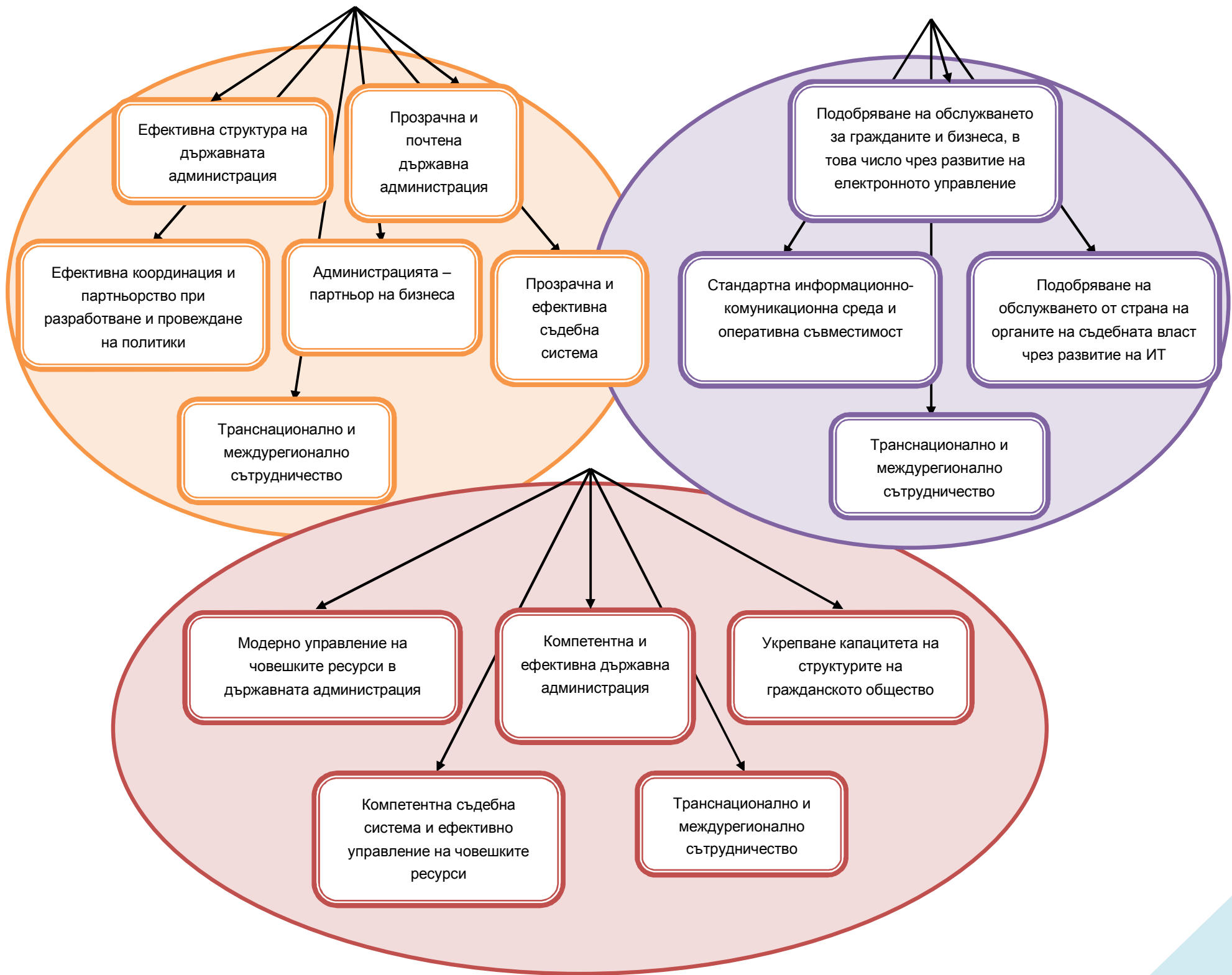
Приоритетна ос II:
Управление на човешките ресурси

Приоритетна ос III:
Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление

Специфични цели

Приоритетни оси

Подприоритети по приоритетни оси



Приоритетна ос 1 Подприоритет

Ефективна структура на
държавната
администрация

Прозрачна и
почтена
държавна
администрация

Ефективна координация и
партньорство при
разработване и провеждане
на политики

Цел на подприоритет

1.1. Подобряване на ефективността на
държавната администрация чрез стимулиране
на организационното развитие на
административните структури

1.2. Постигане на прозрачност и
отчетност в администрацията и
подобряване на механизмите за
контрол върху дейността ѝ

1.3. Подобряване на процеса на
разработване и прилагане на
политики в партньорство и
координация с всички
заинтересовани страни

Типови дейности

2007 - 1
2010 - 1
2011 - 1

Оптимизиране на
административните
структури

2007 - 1
2010 - 1
2011 - 1

Организационно развитие на
отделните административни
структури

2007 - 1
2008 - 1

Подобряване
капацитета на
Омбудсмана

Мерки за прозрачност и
отчетност на
администрацията и
превенция на корупцията

2007 - 1
2008 - 3

Контрол върху
дейността на
администрацията

2007 - 1
2008 - 3

2007 - 1
2008 - 1
2010 - 2
2011 - 2

Разработване на политики чрез
координация в структурите на
държавната администрация и чрез
консултации и партньорство с
всички заинтересовани страни

2007 - 1
2010 - 2
2011 - 1

Оценка на
въздействието

Въвеждане на подходи за управление на
изпълнението и подобряване на
системата за мониторинг и оценка на
политиките и законодателството

2007 - 1
2010 - 2
2011 - 1

Приоритетна ос 1 Подприоритет

Администрацията –
партньор на бизнеса

Прозрачна и
ефективна
съдебна
система

Транснационално и
междурегионално
сътрудничество

Цел на подприоритет

1.4. Оптимално и ефективно
използване на публичните ресурси
чрез ПЧП

1.5. Повишаване на доверието на
гражданите и бизнеса в съдебната система
и подобряване организацията на работните
процеси в нея

1.6. Подобряване капацитета на държавната
администрация, структурите на гражданското
общество и съдебната система чрез
използване на опит и добри практики от други
държави членки на ЕС в областта на доброто
управление

Типови дейности

2008 - 2
2010 - 1

ПЧП и аутсорсинг – законодателна база, анализи,
планове за действие

Капацитет на администрацията за
прилагане на ПЧП и възлагане на
обществени поръчки

2008 - 2
2010 - 1

2008 - 1
2011 - 1

Подобряване и прилагане на
законодателството за
съдебната система

Организ.
развитие и
координация на
структурите на
съдебната система

2008 - 1
2009 - 1
2011 - 1

Отчетност, прозрачност и
достъп до информация за
дейността на съдебната
система

Антикорупционни
практики

2008 - 1
2011 - 1

2010 - 2

Изграждане на връзки и
транснационални и
междурегионални мрежи с други
държави членки на ЕС

Трансфер и
въвеждане на добри
практики от други
държави членки
ЕС

2010 - 2

Обмяна на
информация и
опит в
областта на
доброто
управление

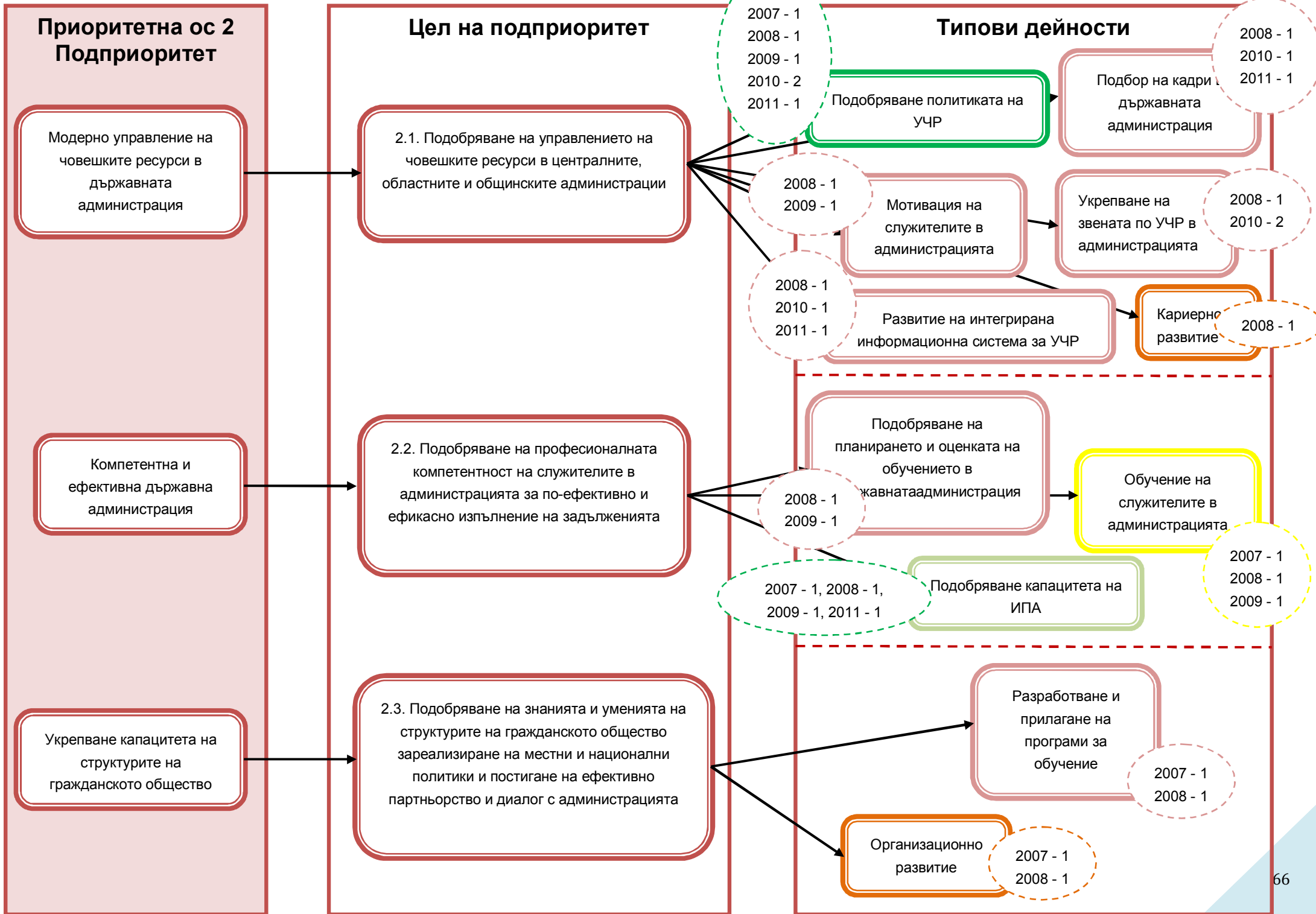
2010 - 2

Обмяна на програмни и проектни
ръководители и персонал, обучители,
представители на заинтересовани
страни

2010 - 2

Общо/координирано разработване, тестване или
утвърждаване на услуги/продукти

0



Приоритетна ос 2 Подприоритет

Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Цел на подприоритет

2.4. Подобряване на квалификацията на магистратите и съдебните служители и развитие на цялостна политика за управление на човешките ресурси в съдебната система

2.5. Подобряване капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на човешките ресурси в държавната администрация

Типови дейности

2007 - 1
2008 - 2
2010 - 1
2011 - 2

Подобряване на УЧР

2007 - 1
2008 - 2
2010 - 1
2011 - 1

Обучения за съдебната система

Укрепване на капацитета на НИП

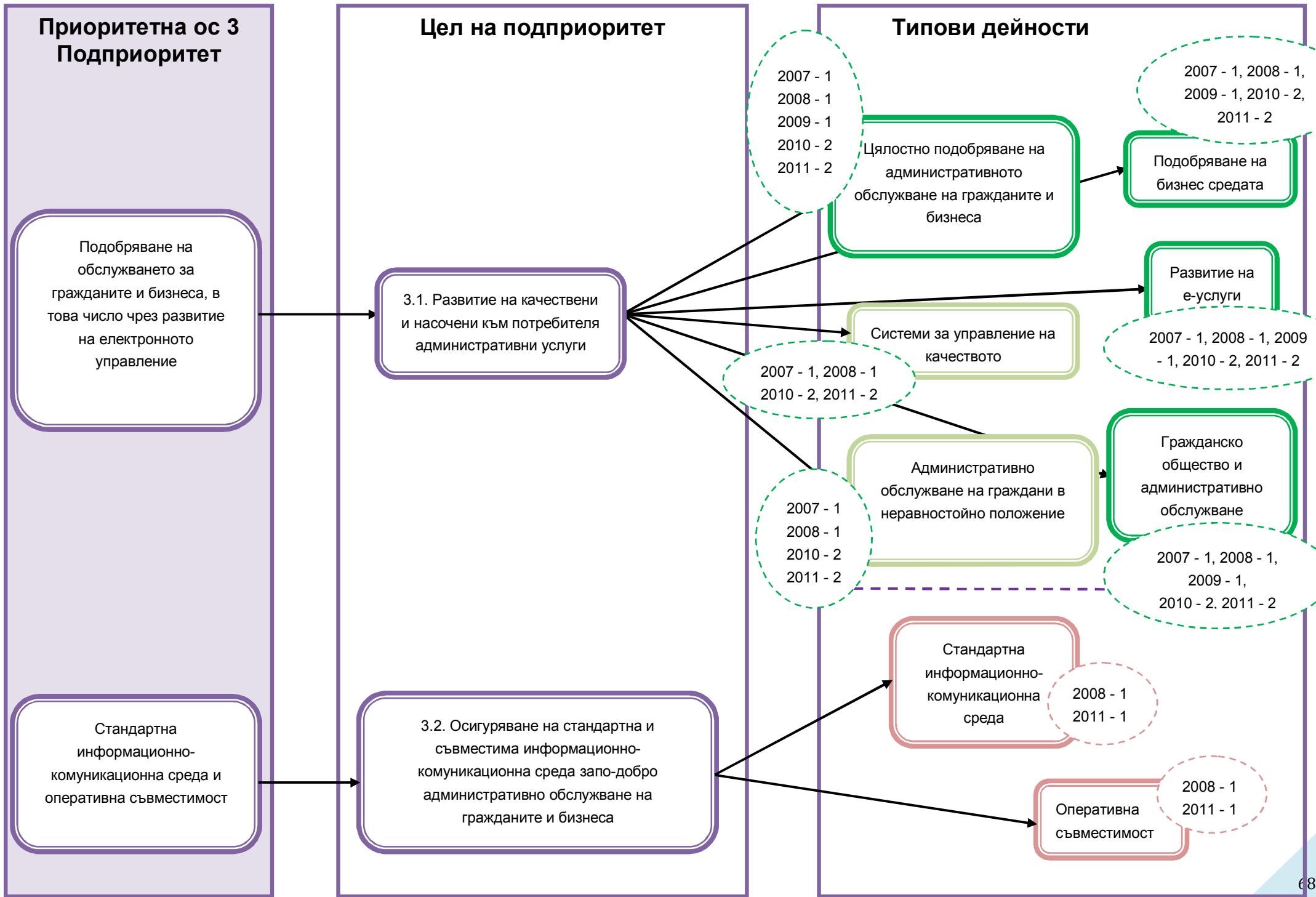
2007 - 1
2008 - 2
2011 - 1

Инициативи, свързани с обмяната на опит и добри практики в областта на УЧР между българската ДА, органите на съдебната власт и СГО и подобни структури в други държави членки на ЕС

2010 - 1

Изготвяне на анализи и прилагане на опита на европейските системи за УЧР, изграждане на връзки и транснационални мрежи с други държави-членки на ЕС, обмяна на информация и опит в областта на УЧР чрез семинари, конференции, стажове, обмяна на експерти и обучители, представители на заинтересовани страни

2010 - 1



Приоритетна ос 3 Подприоритет

Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии

Транснационално и междурегионално сътрудничество

Цел на подприоритет

3.3. Повишаване ефективността и прозрачността в дейността на съдебната власт чрез въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни системи

3.4. Подобряване на капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на административното обслужване и електронното управление

Типови дейности

Оперативна съвместимост в съдебната система

2011 - 1

Усъвършенстване на информационните системи на органите на съдебната власт

2007 - 1
2008 - 1
2011 - 1

Е-правосъдие

2007 - 1
2008 - 1
2011 - 1

Изграждане на връзки и транснационални мрежи с други държави членки на ЕС

0

Обмяна на програмни и проектни ръководители и персонал, обучители, представители на заинтересовани страни

0

Обмяна на информация и опит в областта на административното обслужване и електронното управление чрез публикации, семинари, работни групи, конференции, работни посещения, стажове, общи консултации и обучения

0

Трансфер и въвеждане на добри практики от други държави членки на ЕС

0

Легенда:

Брой години		Брой процедури	
5	5	5 и повече	5
4	4	4	4
3	3	3	3
2	2	2	2
1	1	1	1
0	0	0	0

От фигурата по-горе, могат да бъдат направени следните изводи:

- Програмата осигурява много добро покритие на типовете дейности, които са предвидени в нея. До момента не са обявявани процедури единствено за типовете дейности включени в подприоритет 3.4 и за една дейност в подприоритет 1.6. Т.е. до момента програмата не е осигурила пълно покритие единствено на типовете дейности, предварително заложи в ОПАК за целите на Транснационалното и междурегионалното сътрудничество. Освен по-малката приоритетност на тези дейности, по време на фокус групата с представители на УО беше установено, че сътрудничеството между чуждестранни партньори е трудно от гледна точка на идентифициране, координация и изпълнение (напр. плащанията). Самите процедури за транснационално и междурегионално сътрудничество са били обявени само в една година - през 2010 г. В същото време, трябва да се отчете, че тези дейности имат по-скоро хоризонтален характер и използването на опит от други държави членки е тип дейност, предвиждана в Насоките/Указанията за кандидатстване. В този смисъл, с оглед на наличието на по-приоритетни дейности, които следва да бъдат извършени, към момента не е необходимо програмирането на процедури по подприоритет 3.4.
- От гледна точка на годините на обявяване на процедурите – до момента единствено по подприоритети 3.1. и 2.1. е имало процедури през всички години на изпълнение на ОПАК (2007-2011). В този смисъл може да се заключи, че най-приоритетно за ОПАК е изпълнението именно на процедури в сферата на Развитие на качествени и насочени към потребителя административни услуги (включително е-услуги) и подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации.
- По критерия приоритетност, типовете дейности, за които са обявени най-много процедури, се класират по следния начин:
 - Цялостно подобряване на административното обслужване на гражданите и бизнеса (3.1); Подобряване на бизнес средата (3.1); Развитие на е-услуги (3.1); и Гражданско общество и административно обслужване (3.1) – **по 7 процедури** (общо 4)
 - Разработване на политики чрез координация в структурите на държавната администрация и чрез консултации и партньорство с всички заинтересовани страни (1.3); Подобряване политиката на УЧР (2.1); Обучения за съдебната

- система (2.4); Системи за управление на качеството (3.1) и Административно обслужване на граждани в неравностойно положение (3.1) – **по 6 процедури** (общо 5)
- Подобряване на УЧР (2.4) – **по 5 процедури** (общо 1)
 - Мерки за прозрачност и отчетност на администрацията и превенция на корупцията (1.2); Контрол върху дейността на администрацията (1.2); Оценка на въздействието (1.3); Въвеждане на подходи за управление на изпълнението и подобряване на системата за мониторинг и оценка на политиките и законодателството (1.3); Подобряване капацитета на ИПА (2.2) и Укрепване на капацитета на НИП (2.4) – **по 4 процедури** (общо 6)
 - Оптимизиране на административните структури (1.1); Организационно развитие на отделните административни структури (1.1); ПЧП и аутсорсинг – законодателна база, анализи, планове за действие (1.4); Капацитет на администрацията за прилагане на ПЧП и възлагане на обществени поръчки (1.4); Организационно развитие и координация на структурите на съдебната система (1.5); Подбор на кадри в държавната администрация (2.1); Укрепване на звената по УЧР в администрацията (2.1); Развитие на интегрирана информационна система за УЧР (2.1); Обучение на служителите в администрацията (2.2); Усъвършенстване на информационните системи на органите на съдебната власт (3.3); и Е-правосъдие (3.3) – **по 3 процедури** (общо 11)
 - Подобряване капацитета на Омбудсмана (1.2); Подобряване и прилагане на законодателството за съдебната система (1.5); Отчетност, прозрачност и достъп до информация за дейността на съдебната система (1.5); Антикорупционни практики (1.5); Изграждане на връзки и транснационални и междурегионални мрежи с други държави членки на ЕС (1.6); Трансфер и въвеждане на добри практики от други държави членки на ЕС (1.6); Обмяна на информация и опит в областта на доброто управление (1.6); Обмяна на програмни и проектни ръководители и персонал, обучители, представители на заинтересовани страни (1.6); Мотивация на служителите в администрацията (2.1); Подобряване на планирането и оценката на обучението в държавната администрация (2.2); Разработване и прилагане на програми за обучение (2.3); Организационно развитие (2.3); Стандартна информационно-комуникационна среда (3.2); Оперативна съвместимост (3.2) – **по 2 процедури** (общо 14)
 - Кариерно развитие (2.1); Инициативи, свързани с обмяната на опит и добри практики в областта на УЧР между българската ДА, органите на съдебната власт и СГО и подобни структури в други държави членки на ЕС (2.5); Изготвяне на анализи и прилагане на опита на европейските системи за УЧР, изграждане на връзки и транснационални мрежи с други държави-членки на ЕС, обмяна на информация и опит в областта на УЧР чрез семинари, конференции, стажове, обмяна на експерти и обучители, представители на

- заинтересовани страни (2.5); Оперативна съвместимост в съдебната система (3.3) – **по 1 процедура** (общо 4)
- Всички типове дейности от 3.4 и Общо/координирано разработване, тестване или утвърждаване на услуги/продукти (1.6) - **без обявени процедури** (общо 5)
 - Общото заключение, което може да се направи е, че освен, че е малък броят на типовете дейности, по които не са откривани процедури - 5, само за 4 типа дейности до момента е можело да се кандидатства само по веднъж. В същото време, трябва да се отбележи, че най-често за конкретна дейност е можело да се кандидатства само 2 пъти (за сравнително продължителен период от близо 4 години).
 - По подприоритет 1.2. Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ не е обявявана процедура от 2008 г. насам, но е предвидена такава процедура за края на 2011 г. с конкретен бенефициент МС и МФ. До 2008 г., включително, това са едни от най-интензивните процедури (4 процедури по този подприоритет за 2 години). Между 2009 и септември 2011 г. процедури за антикорупционни практики не са предвидени и по подприоритет 1.5. Също за дълъг период от време не са откривани процедури - съответно от 2009 г. и 2008 г. по следните типовете дейности: Мотивация на служителите в администрацията и Кариерно развитие в рамките на подприоритет 2.1. Подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации.

2.2.2.7 Анализ на съответствието

Анализът на съответствието е осъществен в три взаимодопълващи се стъпки:

1. Анализ на съответствието на обявените до момента процедури с нуждите на бенефициентите, идентифицирани в ОПАК (нужди - процедури) (т.2.2.2.2.)
2. Анализ на съответствието на обявените до момента процедури с основните стратегически документи в държавата (процедури - стратегически документи)
3. Анализ на съответствието на обхвата, целите и приоритетните оси на ОПАК с настоящите цели на административната и съдебната реформа и стратегическите документи, които обхващат периода след 2011 г. (ОПАК - бъдещи цели)

При етапи 2 и 3 на анализа са използвани следните стратегически документи, които имат отношение към програмирането и изпълнението на ОПАК:

- 1 Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006 – 2008 г.
- 2 Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 - 2009 г.
- 3 Актуализирана стратегия за децентрализация 2010 - 2015 г.

- 4 Програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемщи висши държавни длъжности
- 5 Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.
- 6 Програма за по-добро регулиране 2008 - 2010 г.
- 7 Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.
- 8 Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система
- 9 Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз
- 10 Национална програма за реформи (2007 - 2009)
- 11 Национална програма за реформи (2008 - 2010)
- 12 Национална програма за реформи (2011 - 2015)
- 13 Европейски документи в контекста на Стратегия Европа 2020
- 14 Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015.

С цел допълване на настоящия анализ и в резултат на интервютата с УО на ОПАК допълнително са разгледани и други документи, които имат отношение към релевантността на ОПАК с нуждите на бенефициентите и новите приоритети на административната и съдебната реформа.

- Докладите за състоянието на администрацията, които се изготвят на основание чл. 62, ал. 2 от Закона за администрацията:
 - Докладът за състоянието на администрацията за 2010 г., приет с Решение на Министерския съвет № 547 от 21 юли 2011 г.
 - Докладът за състоянието на администрацията за 2009 г., приет с Решение на Министерския съвет № 578 от 6 август 2010 г.
 - Докладът за състоянието на администрацията за 2008 г., приет с Решение на Министерския съвет № 364 от 19 май 2009 г.
 - Докладът за състоянието на администрацията за 2007 г., приет с Решение на Министерския съвет № 560 от 29 август 2008 г.
 - Докладът за състоянието на администрацията за 2006 г., приет с Решение на Министерския съвет № 526 от 1 август 2007 г.

Анализ на съответствието на обявените до момента процедури с основните стратегически документи в държавата

За постигане на пълна и ясна картина по отношение на релевантността на ОПАК към националните стратегически документи е направена съпоставка на целите и приоритетите на досегашните схеми по ОПАК по видове бенефициенти с целите и приоритетите на стратегическите документи. Настоящият доклад съдържа информацията и направените констатации в обобщен вид, като е обърнато внимание най-вече на приоритети и цели от стратегическите документи, които не са били адресирани с обявените до момента процедури по ОПАК с оглед евентуални бъдещи схеми в тази посока, при идентифициране на подобна необходимост.

Таблиците по-долу отразяват идентифицирани приоритети и цели на стратегическите документи (валидни от периода на програмиране на ОПАК до 2010 г.), които касаят отделните видове бенефициенти държавната администрация, СГО/НПО и съдебна система и попадат в обхвата на целите и приоритетите на ОПАК, но към момента няма обявени процедури, които да са пряко насочени към тях. Третата колона от таблицата съдържа идентифицираните от Консултанта подприоритети по ОПАК, в чиито обхват попадат тези цели/мерки. Държавната администрация и СГО са обобщени в една обща, тъй като идентифицираните цели и приоритети, които не са адресирани директно от ОПАК на практика са насочени към подобряването на координацията на политики, административното обслужване и регулаторната среда.

Държавна администрация и Структури на гражданското общество

Вид Документи	Цел/Приоритет/мярка/	Подприоритет по ОПАК
Актуализирана стратегия за децентрализация (АСД) 2006-2015 Програма за изпълнение 2006-2009	Приоритет 1.6. Повишаване на обективността и ефективността при разпределение на ресурси и правомощия на основата на равноправен диалог между централната и местната власт;	1.1. Ефективна структура на държавната администрация
	Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище; Приоритет 2 Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси; Приоритет 3, Мярка 3: Изграждане на механизъм на взаимодействие между областните управители и министерствата по отношение ръководството на дейността на структурите в областната администрация	1.3. Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики и 2.2 Компетентна и ефективна държавна администрация
Национална	Приоритети, свързани с подобряване на бизнес	3.1. Подобряване на

<p>програма за реформи (2007 - 2009)</p>	<p>средата, повишаване качеството на инфраструктурата, развитие на предприемачеството и повишаване на иновационната активност: добро управление в държавната администрация; оптимизиране на административните и регулаторните бариери пред предприемачеството;</p>	<p>обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление</p>
<p>Национална програма за реформи (2008 - 2010)</p>	<p>Специфична препоръка 3. Предприемане на нови мерки и бързо прилагане на вече приетите мерки и действия за подобряване на бизнес средата чрез намаляване на бюрократичните пречки при стартирането или прекратяването на определена икономическа дейност (в частност за МСП и нововъзникващите фирми), с което да се подпомогне борбата срещу корупцията; Мярка 56: Определяне на национална цел за намаляване на административната тежест, в съответствие с целта, определена на Общностно ниво за намаляване на административната тежест с 25% до 2012г.; Мярка 58: Повишаване дела на регистрациите и пререгистрациите на търговски дружества, извършвани по електронен път.</p>	<p>3.1. Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление</p>

Таблица 10: Идентифицирани приоритети в стратегически документи (ДА и СГО)

Държавна администрация

От разгледаните стратегически документи за периода до 2009 г. включително, са идентифицирани няколко мерки от Актуализирана стратегия за децентрализация 2006-2015 и Национална програма за реформи (2007 - 2009), към които няма пряко насочени процедури по ОПАК към момента (таблицата по-горе). Прави впечатление, че от АСД основно не са пряко адресирани областните администрации и координацията между отделните нива на държавната администрация. В същото време е необходимо да се отбележи, че по отношение на капацитета на областните администрации, те индиректно са адресирани чрез участието си в обученията организирани по проектите на ИПА (2.2-03), както и по проекти на МДААР (в периода 2007-2008 г. - 2.2-01 от 2007 г.).

Някои от идентифицираните приоритети, цели и мерки касаят много специфични въпроси на местно ниво, които не биха могли да бъдат адресирани на ниво подприоритет/ процедура, а по-скоро към тях биха могли да бъдат насочени конкретни проекти на бенефициентите (като например Приоритет 2. Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси от Програмата за изпълнение 2006-2009 на АСД 2006 - 2015 г.).

Друг ключов момент, който не е пряко адресиран чрез процедури по ОПАК са приоритети, свързани с подобряване на бизнес средата, повишаване качеството на инфраструктурата, развитие на предприемачеството и повишаване на иновационната активност; оптимизиране на административните и регулаторните бариери пред предприемачеството. Необходимо е да се отбележи, че регулаторните бариери пред предприемачеството попадат в сферата на дейност на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, но в същото време касаят доброто управление в държавната администрация като цяло и в тази връзка е направена констатация, че няма процедури по ОПАК, които да са насочени в тази посока.

СГО/НПО

Като се има предвид, че разгледаните стратегически документи касаят развитието на държавната администрация и държавата като цяло, идентифицираните в таблицата по-горе приоритети не касаят директно нуждите и капацитета на СГО/НПО, а по-скоро индиректно са насочени към подобряване на средата, в която НПО и частният сектор оперират. Най-същественят приоритет по отношение на административната тежест и регулаторната среда, който не е адресиран чрез Програмата касае Специфична препоръка 3. Предприемане на нови мерки и бързо прилагане на вече приетите мерки и действия за подобряване на бизнес средата чрез намаляване на бюрократичните пречки при стартирането или прекратяването на определена икономическа дейност от Национална програма за реформи (2008 - 2010). От една страна тази препоръка и мерките към нея касаят сферата на действие на Министерство на икономиката, енергетиката и туризма, но от друга, са тясно свързани с Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление (подприоритет 3.1). В тази връзка и като се има предвид, че част от идентифицираните неадресирани приоритети касаят подобряване на обслужването и регулаторната среда по отношение на частния сектор (което засяга и администрацията и неправителствения сектор като цяло), което попада в обхвата на ОПАК, е необходимо да се отбележи евентуално предприемане на действия за включване на МИЕТ сред конкретните бенефициенти по програмата. Трябва да се има предвид и важноста на засегнатите приоритети/цели и цялостно постигане на целите на ОПАК, а именно Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система. В същото време ОП „Развитие на конкурентоспособността на българската икономика“ 2007-2013 г., по която МИЕТ е Управляващ орган не покрива тези стратегически цели и мерки.

Съдебна система

Вид Документи	Цел/Приоритет/мярка/	Подприоритет по ОПАК
Актуализирана стратегия за реформа на българската	Подцел III. Въвеждане на европейски стандарти в работата на съдебната система – принципи на прозрачност и безпристрастност: приемане на съответната	1.5. Прозрачна и ефективна съдебна система

съдебна система	законова уредба, осигуряваща прозрачност в работата на съдебната система, увеличаване броя на административния персонал Подцел XV. Осигуряване на равни възможности за достъп до правосъдие, създаване на Национално бюро за правна помощ	
	Подцел II. Укрепване на правоприлагателния капацитет на съдебната система, 1.1. Човешки ресурси: изработване и приемане на единни критерии за подбор и назначаване на магистрати ; изработване и въвеждане на задължителна предварителна оценка във връзка с придобиване статут на несменяемост на магистратите; въвеждане на конкурсното начало при заемане на магистратска длъжност;	2.4. Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси
	Подцел IV. Подобряване административната дейност на съдебната система: въвеждане на стандарти за обслужване на граждани;	3.3. Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии

Таблица 11: Идентифицирани приоритети в стратегически документи (съдебна система)

Обявените до момента процедури за органите на съдебната система като цяло отговарят на стратегическите документи, които касаят развитието на съдебната власт и съдебната реформа. В същото време като се има предвид малкият брой процедури за съдебната власт обявени до момента (общо 13, като 5 от тях са през 2011 г.) и прегледът на стратегическите документи, може да се заключи, че до 2011 г. броят на процедурите за органите на съдебната власт е недостатъчен, което е видно и от резултатите от онлайн проучването.

Таблицата по-горе съдържа информация за идентифицираните цели, приоритети и мерки от националните стратегически документи, към които обявените до момента процедури не са били директно насочени.

В периода до 2013 г., при идентифицирана необходимост и в зависимост от развитието на съдебната система и постигнатите до момента резултати, е възможно тези цели и приоритети да бъдат адресирани пряко от бъдещи схеми. Актуалните стратегически документи, които имат отношение към нуждите на съдебната система са отразени в извършения анализ на съответствието в настоящия доклад.

По отношение на Подцел II. Укрепване на правоприлагателния капацитет на съдебната система, която попада в обхвата на подприоритет 2.4, към момента няма обявена процедура, която да е директно насочена към изработване и приемане на **единни критерии за подбор и назначаване на магистрати**; изработване и въвеждане на **задължителна предварителна оценка** във връзка с придобиване статут на

несменяемост на магистратите, като същото е валидно и за подцел IV, която попада в обхвата на подприоритет 3.3.

Анализ на съответствието на обхвата, целите и приоритетните оси на ОПАК с настоящите цели на административната и съдебната реформа и стратегическите документи, които обхващат периода след 2011 г.

Следващата част на анализа на съответствието продължава със съпоставка на заложените обхват, цели, приоритетни оси и подприоритети на ОПАК, от една страна, и настоящите цели на административната и съдебната реформа, на новите приоритети в страната в контекста на стратегията Европа 2020. Целите на административната и съдебната реформа са идентифицирани на база следните стратегически документи:

- Националната програма за реформи за периода 2011 – 2015
- Актуализираната стратегия за децентрализация (2006-2015) и Програма за нейното изпълнение
- Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.
- Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.
- Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 г.
- Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз от 2010 г. – за периода след 2011 г.

В допълнение са взети предвид и целите на административната реформа за периода 2009 – 2013 година, определени от Съвета за административна реформа:

1. Оптимизиране на държавната администрация на централно и териториално ниво;
2. Утвърждаване на професионална държавна служба с възможности за по-добро заплащане и мобилност;
3. Повишаване ефективността на държавните институции;
4. Качествено административно обслужване и електронно правителство.

Гореописаните стратегически документи и целите на административната реформа, са съпоставени с приоритетите и подприоритетите на ОПАК по видове бенефициенти, с оглед постигане на по-голяма яснота на анализа. На база на прегледа на стратегическите документи и обхвата на подприоритетите, са направени съпоставки по отношение на следните ключови моменти:

- в обхвата на кои приоритети и/или стратегически цели от отделните документи попадат целите на отделните подприоритети по ОПАК;

- кои приоритети и/или стратегически цели могат да бъдат обхванати при обявяването на бъдещи процедури по ОПАК при настоящия обхват на подприоритетите по Програмата.

Информацията е обобщена в таблиците представени по-долу по видове бенефициенти.

Държавна администрация

По отношение на държавната администрация са разгледани и анализирани следните стратегически документи:

- Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 - 2015 г.;
- Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.;
- Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.;
- Национална програма за реформи 2011 – 2015 г.;
- Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 г.;
- Стратегия за обучение на служителите в администрацията.



Държавна администрация

ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
I.	1.1. Ефективна структура на държавната администрация	<p>Стратегическа цел 1. Ускорено прехвърляне на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините за укрепване на местното самоуправление</p> <p>Приоритет 1.1 Прехвърляне предоставянето на публични услуги от централните към местните власти</p> <p>Приоритет 1.4. Прехвърляне на правомощия за управление на делегираните на общините услуги</p> <p>Приоритет 1.5. Повишаване на обективността и ефективността при разпределение на ресурси и правомощия на основата на равнопоставен диалог между централната и местната власт</p> <p>Приоритет 2.2. Засилване на координиращата роля на областния управител по отношение на актовете и действията на ръководителите на териториални звена на централната изпълнителна власт на територията на областта</p> <p>Стратегическа цел 3, Приоритет 3.2 повишаване на управленската и финансовото самостоятелност на</p>			<p>Цел III.4. Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво; Мерки: Промени в Закона за администрацията, с цел намаляване на йерархичните нива в администрацията и по-доброто разпределение на правомощията между ръководителите на администрацията и главните секретари със срок на изпълнение края на април 2011 г.; Изпълнение на плана за оптимизация на държавната администрация, който ще позволи да се осъвремени организацията на администрацията и ще позволи подобряване на достъпа и качеството на публичните услуги, и ефикасността на публичните разходи;</p>	<p>Стратегия за обучение на служителите в администрацията (2006); Цел 2. Повишаване ангажираността на участниците, включени в процеса на промени; Мярка 3: Обвързване на стратегическите цели на всяка административна структура с целите за развитие на административния капацитет; Цел 3. Усъвършенстване на стратегията за развитие на професионалните умения и квалификацията на служителите в ДА; Мярка 1: Разработване на общи стандарти за компетентностите в ДА;</p>



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
		кметствата				
	1.2. Прозрачна и почтена държавна администрация			Специфична цел 1 Подобряване на административното регулиране, Подцел 1.5 Аутсорсване на регулирането и контрола в определени сектори и дейности	Цел III.4. Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво; Мерки: Разработване на методика за финансиране на дейностите на областните администрации, включително чрез въвеждане на стандарти за издръжка на областните администрации с оглед на постигане на прозрачност при определяне на бюджетите на областните администрации.	
	1.3. Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики	Стратегическа цел 1, Приоритет 1.6. Повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище, Приоритет	Цел 1; Мярка 1.2 Въвеждане на система за мониторинг на изпълнението на заложените в стратегията приоритети	Специфична цел 2 Оценка на въздействието на нормативните актове; Подцели 2.1 Законодателно уреждане на оценката на въздействието на нормативните актове; 2.2	Цел III.4. Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво; Мерки: Институционализиране на процеса по оценка на въздействието на нормативните актове - определяне на функции, свързани с изготвянето на оценка на въздействието на	Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 , стратегическа тема 1.3 популяризиране, достъп и участие, Цел 3 Участие в демократичния процес



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
		<p>2.1. Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствие между националните и местните интереси;</p> <p>Приоритет 2.3. Увеличаване правомощията на регионалните и областните съвети за развитие</p> <p>Приоритет 3.3. Създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие</p>		<p>Извършване на оценка на въздействието на нормативните актове; 2.4</p> <p>Подобряване на диалога със заинтересованите страни</p>	<p>нормативните актове на звена в централната администрация; Изграждане на мрежа от обучени експерти по оценка на въздействието в държавната администрация; Извършване на оценка на въздействието, вкл. и последваща оценка на въздействието, на нормативни актове, които имат съществено влияние върху бизнес средата, както и на оценка на съответствието на нормативните актове със ЗНА; Активен диалог със заинтересуваните страни с цел облекчаване на регулаторни режими;</p>	
	1.4. Администрацията – партньор на бизнеса	<p>Приоритет 1.3. Ускорено увеличаване на инвестиционния капацитет и на правомощията на общините да провеждат местна инвестиционна политика</p>			<p>Мерки: До 2013 г. е предвидено обучение за повишаване на административния капацитет на звената, ангажирани с предоставяне на публично-частно партньорство (ПЧП) и изработване на методически документи за облекчаване на процедурите за възлагане на публично-частните партньорства; Разработване на проект на Закон за публично-частното партньорство и изменение и допълнение на Закона за</p>	



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
	1.6. Транснационално и междурегионално сътрудничество	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа			концесиите.	
II.	2.1. Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация		Цел 1 Качествено управление на човешките ресурси за постигане на правилно и рационално използване на обществените средства, Цел 2 Развиване на професионалната държавна служба, Цел 3 Изграждане на лидери, способни да постигнат обвързаност на поставените стратегически цели на администрацията с управлението на човешките ресурси в нея, Цел		Цел III.4. Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво; Мерки: Развитие на системите за набиране и подбор на човешки ресурси в администрацията; Въвеждане на нов модел на заплащане в държавната администрация; Разработване на методика за определяне числеността на персонала на областните администрации с оглед на постигането на прозрачност в този процес;	Стратегия за обучение на служителите в администрацията, Цел 3. Усъвършенстване на системата за развитие на професионалните умения и квалификацията на служителите в администрацията; Мерки: от цел 1, Мярка 3: Ефективно използване на интелектуалния капацитет на служителите и разширяване на полето за управление на знанията



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
			4 Подобряване на капацитета на звената по управление на човешките ресурси в държавната администрация и превръщането им в стратегически партньор в управлението на администрацията, Цел 5 Мотивиране на служителите за постигане на необходимите качества и ефективност на вложения труд, Цел 6 Прилагане на съвременните концепции за управление на качеството в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация			
	2.2. Компетентн		Цел 2 Развиване на професионалната	Подцел 2.3 Повишаване на	Мерки: Обучения за повишаване на административния капацитет и	Стратегия за обучение на служителите в



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
	а и ефективна държавна администрация		държавна служба; Цел 3, Мярка 3.1. Повишаване на професионализма и ефективността в дейността на висшите държавни служители	административния капацитет за изготвяне на оценка на въздействието на нормативни актове	запознаване с нормативните актове, регламентиращи въвеждането на електронното управление - Закон за електронното управление (ЗЕУ), Закон за електронния документ и електронния подпис (ЗЕДЕП), ЗОАРАКСД, Административно-процесуалния кодекс (АПК); Провеждане на обучения за извършване на оценки на въздействието;	администрацията , Цел 2. Повишаване ангажираността на участниците (служителите, преките ръководители и звената за управление на човешките ресурси, Института по публична администрация, Дирекция „Управление на човешките ресурси в държавната администрация“); Мярка 4: Укрепване на функциите на Института по публична администрация и европейска интеграция като общ координиращ център по предоставянето на обучителни услуги за развитието на служителите от администрацията Мерки: от цел 1, Мярка 2: Обучения за кариерно развитие на служителите - професионално и служебно развитие;
	2.5. Транснационално и междурегио	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа	Мярка 2.4. Провеждане на ефективна политика за повишаване на			Стратегия за обучение на служителите в администрацията , Цел 1 . Укрепване на българската

ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
	нално сътрудничество		професионалната квалификация в съответствие с достиженията на европейското право (acquis communautaire)			държавна служба и административния капацитет с цел въвеждане и прилагане на достиженията на европейското право (acquis communautaire) чрез обучение
III.	3.1. Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление			<p>Специфична цел 1 Подобряване на административното регулиране,</p> <p>Подцел 1.2. Облекчаване на регулаторни режими, Подцел 1.3. Отменяне или ограничаване на обхвата на режими,</p> <p>Подцел 1.4. Регламентиране на системата на таксите в съответствие с променените обществени отношения;</p> <p>Подцел 1.6 Подобряване на административното</p>	<p>Цел III.4. Адресиране на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво; Мерки: Възможности за използване на усъвършенстван електронен подпис; Изграждане на сигурна и защитена административна електронна съобщителна мрежа за държавната администрация и електронното управление; Прилагане на Пътната карта за реализиране на приетата Стратегия за електронно управление на Република България (2011-2015 г.); Създаване на единна система за управление на процесите в администрацията; Надграждане на софтуерни средства за</p>	<p>Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, Мерки: 7.1 Стратегическа тема: Електронни услуги за гражданите и бизнеса, Цел 2: да се създадат предпоставки за сигурно и удобно извършване и приемане на електронни волеизявления. Цел 3: Да се улесни участието на гражданите и бизнес организациите в търговския оборот и да се намали административната тежест; Мерки 7.2, Цел 1: Да се премине към електронен документооборот във и</p>



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
				о регулиране на местно ниво Специфична цел 3 Подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на електронното управление	развитие на е-управление;	между администрациите Цел 2 Оптимизиране на процеса по въвеждане на електронни услуги Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише"
	3.2. Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост			Специфична цел 3 Подобряване на административното обслужване чрез въвеждане на електронното управление		Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише"
	3.4. Транснационално и междурегионално сътрудничество	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа				Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, 7.2 Стратегическа тема: Цифрова администрация, Цел 3: Включване в електронния обмен на данни между страните от ЕС. Концепция за подобряване



ПО	Подприоритет	АСД (2006-2015) ¹	СУЧРДА (2006 - 2013) ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	Национална програма за реформи (2011 - 2015)	Други стратегии
						на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише"
Легенда:						
1 АСД - Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 - 2015 г., Програма за изпълнение 2010-2013						
2. СУЧРДА - Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.						

Таблица 12: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (държавна администрация)

Прави впечатление (от информацията в таблицата), че обхватът на ОПАК покрива всички идентифицирани приоритети и цели на стратегиите на национално ниво (в това число и във връзка с постигане на целите на Европа 2020) по отношение на държавната администрация, което в комбинация с консултациите с бенефициентите в процеса на разработване на ИГРП дава възможност за адекватното адресиране на нуждите на бенефициентите (държавни структури) и приоритетите в периода до края на действие на Програмата. Прави впечатление и запазването на приоритетите по отношение на капацитета на всички нива на администрацията, доброто управление, диалог с всички заинтересовани страни, подобряване на ефективността и разширяване на обхвата на електронните услуги. В същото време се запазват и приоритетите по отношение на регулаторните режими и административната тежест, които макар и да попадат в сферата на дейност на МИЕТ (както вече беше споменато) имат отношение и към подобряването на обслужването за гражданите и бизнеса, а именно - целите на подприоритет 3.1 от ОПАК.

СГО/НПО

По отношение на структурите на гражданското общество и стратегическите приоритети на държавата, както и при проведеня анализ на нуждите, и тук е необходимо да се уточни, че заложените в стратегическите документи приоритети и цели касаят по-скоро средата, в която оперират неправителствените организации и ролята им на целеви групи на програмата, отколкото техния капацитет и нужди в качеството им на бенефициенти. В този смисъл е обяснима липсата на приоритети и цели в стратегиите, които да попадат в обхвата на подприоритет 2.3 Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество. Необходимо е да се отбележи, че и за периода след 2010 г. продължават да са валидни приоритетите, свързани с подобряване на регулаторната среда, административната тежест и електронното управление, подобряването на диалога между администрацията и неправителствения сектор.

С това уточнение и на база на следващата съпоставителна таблица може да се заключи, че Програмата адресира така заложените цели и приоритети в стратегическите документи, които касаят средата, в която оперира неправителственият сектор и взаимодействието му с администрацията, и е в състояние да допринесе за постигането им.



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
I.	1.3. Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики	Стратегическа цел 1, Приоритет 1.6. Повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики Стратегическа цел 2. Оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните политики на регионално равнище, Приоритет 2.1. Повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на	Цел 1; Мярка 1.2 Въвеждане на система за мониторинг на изпълнението на заложените в стратегията приоритети - във връзка с дейност 3;	Специфична цел 2 Оценка на въздействието на нормативните актове		Мерки: Въвеждане на задължителна демографска оценка на въздействие на всички нормативни актове;		



П О	Подприоритет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011-2015)	Други стратегии	Европейски документи
		съответствие между националните и местните интереси; Приоритет 2.3. Увеличаване правомощията на регионалните и областните съвети за развитие Приоритет 3.3. Създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие						
	1.4. Администрацията – партньор на бизнеса	Приоритет 3.3. Създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие.				Мерки: Разработване на проект на Закон за публично-частното партньорство и изменение и допълнение на Закона за концесиите.		
	1.5 Прозрачна и ефективна				Стратегическа цел II. Качествено правосъдие.			



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
	съдебна система				Поставяне гледната точка на гражданите в центъра на дебата за съдебната реформа; Приоритет 1, Мярка 1.1 Превръщане на бюджетната процедура в реален механизъм за обществен контрол П 4. Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване на върховенството на закона: 4.5 Засилване на гаранциите за върховенството на закона, защитата правата на човека, достъп до правосъдие, 4.5.1 Утвърждаване на практиката за използване на капацитета на неправителствения			



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
					сектор като двигател и коректив на политиките по реформа на съдебната система и гарант за запазване и утвърждаване на върховенството на закона. Предвиждане на процедури по консултация при обсъждане на приоритети и политики на съдебната реформа, П 5 . Диалогът между съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие: 5.1 Обслужването на гражданите като основен критерий за качество на правосъдието 5.2 Ангажиране на гражданите в работата на съда. Връзки с обществеността и медиите			



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
	1.6. Транснацион ално и междурегион ално сътрудничес тво	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа						
II.	2.3. Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество	Приоритет 3.3. Създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие.						
	2.5. Транснацион ално и междурегион ално сътрудничес тво	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа						
III.	3.1. Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число			Специфична цел 1 Подобряване на административ ното регулиране,		Мерки: Възможности за използване на Усъвършенстван електронен подпис	Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011- 2015 , Мерки: 7.1 Стратегическа	



П О	Подприоритет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011-2015)	Други стратегии	Европейски документи
	чрез развитие на електронното управление			Подцел 1.2. Облекчаване на регулаторни режими, Подцел 1.3. Отменяне или ограничаване на обхвата на режими, Подцел 1.4. Регламентиран е на системата на таксите в съответствие с променените обществени отношения; Подцел 1.6 Подобряване на административното регулиране на местно ниво Специфична цел 3 Подобряване на административното			тема: Електронни услуги за гражданите и бизнеса, Цел 3: Да се улесни участието на гражданите и бизнес организациите в търговския оборот и да се намали административната тежест; Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише"	



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
				обслужване чрез въвеждане на електронното управление				
	3.2. Стандартна информацион но- комуникацио нна среда и оперативна съвместимост			Специфична цел 3 Подобряване на административ ното обслужване чрез въвеждане на електронното управление			Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011- 2015, Концепция за подобряване на административно то обслужване в контекста на принципа "Едно гише"	
	3.3 Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информацион ните технологии							Стокхолмска програма 2010 - 2014 - Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Глава 3. Улесняване на живота на



П О	Подприоритет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРСЕС ³	Национална програма за реформи (2011-2015)	Други стратегии	Европейски документи
								гражданите: Европа на правото и правосъдието: 3.4. Европейско съдебно пространство — ползите за гражданите, 3.4.1. Улесняване на достъпа до правосъдие
	3.4. Транснационално и междурегионално сътрудничество	Приоритет 1.7. Ефективно прилагане на принципите за добро управление на местно ниво на Съвета на Европа					Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, Концепция за подобряване на административното обслужване в контекста на принципа "Едно гише"	

Легенда:
1. АСД - Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 - 2015 г., Програма за изпълнение 2010-2013



П О	Подприори- тет	АСД ¹	СУЧРДА ²	Програма за по-добро регулиране 2010 - 2013 г.	СПРССЕС ³	Национална програма за реформи (2011- 2015)	Други стратегии	Европейски документи
2.			СУЧРДА	Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.				
3.				СПРССЕС - Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз				

Таблица 13: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (СГО)

Съдебна система

В следващата таблица са разгледани стратегическите документи, които касаят органите на съдебната власт и целите на реформата в съдебната система до края на периода на действие на Програмата, а именно:

- Национална програма за реформи 2011-2015;
- Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз;
- Стокхолмска програма 2010 – 2014;
- Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015.

Като цяло прави впечатление, че няма съществени изменения в стратегическите цели и приоритети по отношение на съдебната система, но в същото време Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз (приета 2010 г.) задава по-детайлни и конкретни приоритети по отношение на прозрачността, мерките против корупцията и оценка на работата на съдебните органи. Заложените в Програмата цели и приоритети, както е видно от следващата таблица, обхващат идентифицираните приоритети в стратегическите документи в периода до края на действие на Програмата и в този смисъл не са необходими промени в ОПАК по отношение на целите на съдебната реформа.

Съдебна система

ПО	Подприоритет	Национална програма за реформи 2011-2015	СПРСЕС	Други стратегии	Европейски документи
I.	1.5. Прозрачна и ефективна съдебна система		<p>Стратегическа цел 1 По-добро управление на съдебната система</p> <p>Стратегическа цел 3 Противодействие на корупцията в съдебната система</p> <p>П 1. Подобряване на управлението на органите на съдебната власт: 1.2.4. Специфични критерии за отчитане и оценка на работата на административния ръководител и екипа му в зависимост от характерните особености на звеното, 1.2.5 Механизъм за идентифициране на успешни модели на администриране на звена в съдебната власт и тяхното налагане като национален стандарт, 1.5.9 Приемане на специфични антикорупционни мерки по отношение на административните служители в съдебната система с отчитане на специфичните рискове, свързани с функциите им., П 2. Укрепване на институциите на съдебната власт: 2.1.7 Утвърждаване на прозрачността в работата на ВСС чрез утвърждаването на практиките за предварително обсъждане на проекто-решения, публикуването на изчерпателна информация за работата на Съвета и комисииите му и въвеждането на явво гласуване, 2.1.8 Периодична оценка на работата на постоянните комисии на ВСС с оглед развитието на практиката и капацитета им, 2.2.2 Периодична оценка на инстанционната структура на съдилищата с оглед натовареността, оптимизацията на ресурсите и продължителността на делата и гарантиране на уеднаквяването на практиката, П 3. Развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на</p>		<p>Стокхолмска програма 2010 - 2014 - Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Глава 3. Улесняване на живота на гражданите: Европа на правото и правосъдието: 3.4. Европейско съдебно пространство — ползите за гражданите, 3.4.1. Улесняване на достъпа до правосъдие</p>



ПО	Подприоритет	Национална програма за реформи 2011-2015	СПРСЕС	Други стратегии	Европейски документи
			магистратите: 3.4 Активни антикорупционни мерки, П 5. Диалогът между съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие: 5.1.3 Периодични изследвания за възприятието на гражданите за образа на съдебната система и отделните ѝ институции, чиито резултати да залягат в процеса на законодателно и бюджетно планиране, 5.2 Ангажиране на гражданите в работата на съда. Връзки с обществеността и медиите		
	1.6. Транснационално и междурегионално сътрудничество		П 4. Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. утвърждаване на върховенството на закона		Стокхолмска програма 2010 - 2014 - Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Глава 3. Улесняване на живота на гражданите: Европа на правото и правосъдието: 3.1. Понататъшно развитие на прилагането на принципа за взаимно признаване; 3.2. Укрепване на взаимното доверие; 3.3. Разработване на комплекс от минимални общи правила
II.	2.4. Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките		П 1. Подобряване на управлението на органите на съдебната власт: 1.2.7 Специфични модули за обучение на членове на ръководния екип на звената в съдебната система, П 2. Укрепване на институциите на съдебната власт: 2.7 Разгръщане потенциала на Националния институт на правосъдието, 2.7.1 Изработване и приемане на обективни критерии за оценка на качеството на обучение в НИП, 2.7.4 Развиване на изследователския компонент от мандата		



ПО	Подприоритет	Национална програма за реформи 2011-2015	СПРСЕС	Други стратегии	Европейски документи
	ресурси		на НИП и превръщането му в ресурсен център на съдебната система. П 3. Развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на магистратите: 3.1 Привеждане на университетското обучение по право в съответствие с нуждите на модерното правосъдие; 3.2 Усъвършенстване процедурите за подбор и кариерно развитие на магистратите,		
III.	3.3. Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии	Мерки: Усъвършенстване на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) и повишаване на качеството на предоставяните услуги на гражданите и бизнеса чрез подобряване и развитие на системата и централизирания портал на е-правосъдие.	Приоритет 1, Мярка 1.6 Информационно и технологично модернизиране: 1.6.1 Цялостно изграждане на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП), 1.6.4 Въвеждане на системи за автоматизирано управление на делата, включително и въвеждане на електронна папка, започвайки от първия акт на производството, 1.6.6 Електронна система за мониторинг и контрол върху дейността на служителите и вещите лица, П 5. Диалогът между съдебната власт и гражданите като гаранция за доверие: 5.1 Обслужването на гражданите като основен критерий за качество на правосъдието	Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015	Стокхолмска програма 2010 - 2014 - Отворена и сигурна Европа в услуга и за защита на гражданите, Глава 3. Улесняване на живота на гражданите: Европа на правото и правосъдието: 3.4. Европейско съдебно пространство — ползите за гражданите, 3.4.1. Улесняване на достъпа до правосъдие
	3.4. Транснационално и междурегионално сътрудничество		П 4. Повишаване на качеството на правосъдието и постигане на европейски стандарт на правоприлагане. Утвърждаване на върховенството на закона: 4.1 Приложение на Стокхолмската програма 2010-2014, 4.1.2 Активно участие в европейската работна дискуссия за хармонизиране на материалното наказателно право за тежките престъпления с трансграничен характер, 4.1.3 Засилване на		



ПО	Подприоритет	Национална програма за реформи 2011-2015	СПРСЕС	Други стратегии	Европейски документи
			сътрудничеството с правоприлагащите органи на държавите- членки в рамките на Евроджъст.		
Легенда:					
СПРСЕС - Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз					

Таблица 14: Адресирани в ОПАК приоритети от стратегически документи (съдебна система)

На практика направената съпоставка и анализ показват, че целите на всички подприоритети съответно приоритети на ОПАК са актуални, попадат в обхвата на разгледаните стратегически документи и отговарят на целите на административната и съдебната реформи. На база на направения преглед на документите не е идентифицирана необходимост от промяна на стратегията, целите и приоритетите на ОПАК.

В подкрепа на този извод е и анализът на Докладите за състоянието на администрацията за 2009 и 2010 г. и Националните програми за реформи за 2007-2009, 2008-2010 и 2011-2015 г. Докладите за състоянието на администрацията отразяват състоянието на администрацията по отношение на организационното развитие, държавната служба, административното обслужване и регулиране, достъпа до обществена информация, антикорупционните мерки, информационните технологии, електронното управление, проектите за модернизиране на държавната администрация. В докладите са отразени и констатации и препоръки относно дейността на администрацията, на база на които може да се направят изводи по отношение на анализа на актуалните нужди на администрацията с оглед на настъпилите промени и възможността ОПАК да отговори на нововъзникналите потребности на администрацията. В таблицата по-долу е направена съпоставка между препоръките в двата доклада за 2009 г. и 2010 г. и приоритетите и подприоритетите на ОПАК, от която е видно, че на този етап всички идентифицирани препоръки (нужди) се покриват от целите и приоритетите на ОПАК.

Цел на ПО	Подприоритет	Доклад за състоянието на администрацията през 2009 г.	Доклад за състоянието на администрацията през 2010 г.
1. Ефективно функциониране на администрацията и на съдебната система	1.1. Ефективна структура на държавната администрация	<p>II. Държавна служба:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходима е спешна промяна на критериите при формиране на отдели и сектори в състава на дирекциите и завишаване на нормативите за численост при образуването им; - Наблюдаваната концентрация на служители, придобили или с предстоящо придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, поставя сериозно въпроса за провеждане на политика, осигуряваща приемственост в администрацията; <p>V. Електронно управление: Мениджърите на процеса по изграждане на електронно правителство трябва да направят анализ на работните процеси, за да закрийт неефективните дейности и да оптимизират процеса на работа;</p>	<p>I. Развитие и оптимизиране на административните структури:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е да продължат действията, свързани с оптимизирането на администрацията чрез изнасяне на несвойствени дейности, премахване на дублиращи се функции и децентрализация на функции, и на организацията на териториалните звена на централната изпълнителна власт. <p>II. Консултативни звена</p> <p>Целесъобразно е да се направи преглед и анализ на функциите и дейността на съществуващите КЗ към МС, министри, председатели на държавни агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции и областните управители и съответно да се предприемат действия за тяхната оптимизация, респ. закриване.</p> <p>VIII. Установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания:</p> <p>Целесъобразно е да се предприемат нормативни промени за освобождаване на областния управител и други органи на изпълнителната власт от несвойствени правомощия на контрол по отношение на дейности, които са извън сферата на неговия статут и компетентност като орган на изпълнителната власт, очертани от Конституцията.</p>
	1.2. Прозрачна и почтена държавна администрация	<p>VII. Антикорупционни мерки:</p>	<p>I. Развитие и оптимизиране на административните структури: - Целесъобразно е да се създаде нормативна възможност/задължение общинските администрации да публикуват устройствените си правилници на интернет страниците си.</p> <p>IX. Антикорупционни мерки:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Да продължат усилията за прилагане на все по-ефективни механизми за предотвратяване на корупцията по високите етажи на властта, за противодействие и недопускане на корупционни практики в централната и местната власт; - Спецификата на изпълняваните функции от инспекторатите е свързана с личното ангажиране и отговорност на органа на власт и изисква осигуряване на йерархична независимост на тези звена. В администрациите, в които все още те са част от други вътрешни звена или тяхната дейност не се отчита директно на органа, е необходимо да се подобри взаимодействието и координацията с ръководителите на административните структури и да се осигури независимост на дейността им; - Дейността по прилагане на Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси да се приведе в съответствие с изискванията на закона. Да се осигури публичен достъп до декларациите на лицата, заемачи публични длъжности; - Във връзка с конкретизиране на задачите при извършване на контролна дейност на инспекторатите, да се изработят и утвърдят вътрешни правила за организация на работата им; - Да се утвърди система за по-широко информирание на гражданите за резултатите от контролната им дейност; 	<ul style="list-style-type: none"> - Да се прилагат ефективни механизми за предотвратяване на корупцията по във властта, за противодействие, недопускане и предотвратяване на корупционни практики и конфликт на интереси в централната и местната власт. - Инспекторатите следва да отчитат своята дейност на органа на изпълнителната власт. - Администрациите следва да поддържат регистър по Закона за установяване и разкриване на конфликт на интереси и да осигурят публичен достъп до декларациите на лицата, заемачи публични длъжности. - Необходимо е да бъдат разработени и предложени за утвърждаване нови вътрешни правила, които да са в съответствие с методологията за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията. - Да се прецизира числеността на инспекторатите с оглед функционалните им задължения и обема на работата. - При планиране на контролната си дейност, инспекторатите да отчитат стратегическите и годишни цели на администрациите, определени в съответствие с програмата на правителството, за да допринесат за повишаване на тяхната ефективност. - Да се утвърди система за по-широко информирание на гражданите за резултатите от контролната дейност на инспекторатите.
<p>1.3. Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики</p>	<p>III. Административно обслужване:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да не се допуска приемане на регулация без извършена оценка на въздействието; - Да се въведе ефективна система на санкции и контрол за прилагане на Закон за ограничаване на административното регулиране и административния 	<p>IV. Административно обслужване и регулиране:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Съществува необходимост от подобряване на процеса на междуведомственото съгласуване с цел предоставяне на по-качествени и интегрирани административни услуги; - Необходимо е да се подобри обмена на информация между администрациите и да се активизира процесът на прилагане на 	

		<p>контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД);</p> <ul style="list-style-type: none"> - Въвеждане на единни принципи за определяне на таксите за административно обслужване; - Въвеждане на принципа „една процедура“ – „една такса“; - Да се въведат декларации за съответствие; - Да се възстанови контролът на административното обслужване от външна структура; - Да се подобри надзорът и контролът в самата администрация; <p>VIII. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е съдействие и координация от страна на Националното сдружение на общините в Република България за включване на повече общини в рамките на съответните райони за планиране или друг обединяващ критерий (например с участието на областните администрации), при кандидатстване и изпълнение на проекти, финансирани от държавния бюджет, ЕС и други чуждестранни донори; 	<p>добри практики.</p> <p>X. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е да се предприемат действия за гарантиране на устойчивостта на резултатите от изпълнените проекти.
<p>2. Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификация</p>	<p>2.1. Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация</p>	<p>II. Държавна служба:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Спадащият оптимизъм за ясна перспектива на служебното развитие, както и проблемите при набиране на кадри, свързани с неатрактивното заплащане говори за нуждата от създаване на нови критерии и прилагане на нов механизъм за прозрачно и целенасочено идентифициране, развитие и задържане на таланти; - Необходими са ясни критерии и въвеждане на прозрачна система за финансово стимулиране, базирани на постигнати резултати; - Необходимо е въвеждане на измерими показатели 	<p>III. Държавна служба:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Нарастващият дял на служителите, придобили или с предстоящо придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, налага провеждане на политика, осигуряваща приемственост в администрацията. - Необходимо е да се разработят и регламентират механизми, които да осигурят привличането, мотивирането и задържането на необходимите специалисти в държавната администрация. - Съществува необходимост от промени в системата на атестиране на служителите в посока реално обвързване на оценката за изпълнение с възнаграждението. - Целесъобразно е да има ясни критерии за обвързване на

<p>цията на служителите в държавната администрация, съдебната система и структурите на гражданското общество</p>		<p>за количество и качество на свършената работа от служителите за минимизиране на субективните фактори при оценяване на изпълнението;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е осъвременяване на Единния класификатор на длъжностите в администрацията за постигане на справедливо заплащане в съответствие със сложността, отговорността и изискваната квалификация за всяка длъжност; - Необходимо е да се потърси ефективен механизъм за привличане на млади хора (под 30-годишна възраст) в администрацията; - Трябва да се спре процеса на изтичане на кадри към частния бизнес, обучени с държавни средства. 	<p>финансовото стимулиране на служителите с постигнатите от тях резултати.</p> <p>VIII. Установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания:</p> <ul style="list-style-type: none"> - За повишаване на събираемостта на наложените глоби е необходимо да се намерят допълнителни стимули (намаляване на размера при незабавно плащане, сключване на споразумение с нарушителя и др.) или принуди (отказ за издаване на документи, налагане на други видове ограничения и т.н.) или използване на алтернативи (полагане на общественополезен труд и др.). - Да се разширят способите за плащане на глобите/имуществените санкции (пощенски превод, по електронен път и др.). - Да се предвидят стимули за повишаване на административния капацитет и техническата обезпеченост и мотивацията на длъжностните лица с функции по установяване на административни нарушения и налагане на административни наказания.
	<p>2.2. Компетентна и ефективна държавна администрация</p>	<p>III. Административно обслужване:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се създадат обучителни курсове по административно обслужване; Администрациите, които нямат служител/и, отговарящи за ДОО, следва със заповед на органа да определят такива и да запишат това тяхно задължение в длъжностните им характеристики; <p>VI. Достъп до обществена информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да продължи обучението на служителите/звената, 	<p>III. Държавна служба:</p> <p>Специализираното обучение на служителите в администрацията следва да се съобрази с необходимостта от развитие на специфични компетентности въз основа на анализ на потребностите от обучение.</p> <p>VI. Електронно управление:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Да се осигури необходимия административен капацитет за работа по електронното управление, като минимумът е да се обучат експерти, които да отговарят за е-управлението в съответната административна структура, както и да се осигури участие на повече служители в обученията, свързани с електронното управление. <p>VII. Достъп до обществена информация: - Администрациите, които нямат служител/и, отговарящи за ДОО, следва да</p>

		<p>отговорни за ДООИ, с оглед ограничаване до минимум на обжалваните решения за достъп и отказите. от контролната им дейност;</p> <p>VII. Антикорупционни мерки: По настояване на администрациите е необходимо провеждане на повече обучения по следните теми: Прилагане на ЗПРКИ; Превенция и противодействие на корупцията; Производство по сигнали; Прилагане на АПК.</p> <p>VIII. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация: По настояване на администрациите е необходимо допълнително специализирано обучение по теми, свързани със специфичните функции по управление на проектния цикъл; управлението на европейските фондове; подготовката, възлагането и контрола на обществените поръчки; финансовото управление и контрол на проекти; мониторинг и контрол; информационни системи за управление и наблюдение на Европейските фондове; програмиране; управление на риска и вътрешен одит на управлението на проекти и програми.</p>	<p>определят такива. - Необходимо е да продължи обучението на служителите/звената, отговорни за ДООИ, с оглед ограничаване до минимум на обжалваните решения за достъп и отказите.</p> <p>IX. Антикорупционни мерки: - Необходимо е провеждане на повече специализирани обучения (по прилагане на ЗПУКИ; прилагане на АПК; производство по сигнали; превенция и противодействие на корупцията; административно-наказателно производство; прилагане на правилата на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация; етика на държавната администрация).</p> <p>X. Проекти в подкрепа на модернизирането на държавната администрация: - Да продължи процесът на повишаване на административния капацитет за привличане на средства по оперативните програми и тяхното пълноценно усвояване.</p>
<p>3. Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната</p>	<p>3.1. Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното</p>	<p>III. Административно обслужване: - Да се увеличи ролята на принципа на „мълчаливо съгласие“; - Да се въведе единен регистър на режимите, в който данните по вписването да са коректни и актуални и да се даде възможност за описване на технологията на процедурите;</p>	<p>IV. Административно обслужване и регулиране: - Целесъобразно е периодично да се извършва анализ на качеството на предоставяните административни услуги. - Да продължат усилията за постигане и усъвършенстване на стандартите за обслужване на гражданите, включително и създаване на нови стандарти. - Да продължат действията за изграждане на единни звена за</p>

система	управление	<p>- Да се създадат блок схеми за анализ на процедурите и да се стандартизират; - Да се създадат интернет страници, а съществуващите да се обновят в съответствие с Наредбата за административното обслужване.</p> <p>V. Електронно управление: - Изпълнението на ангажиментите, произтичащи от еврочленството на Република България, налага прилагане на основните политики на ЕС в областта на е- управление. Организацията на този процес изисква усилията да бъдат фокусирани към преминаване от конкретни услуги, предоставяни от администрациите, към унифицирани електронни услуги.</p>	<p>предоставяне на информация и услуги на гражданите като се спазва единен стандарт в цялата държавна администрация. - Да продължи процесът на внедряване и поддържане на системи за управление и организационно съвършенство като доказани успешни инструменти за осигуряване на ефективно предоставяне на услуги, както и стимул и гаранция за непрекъснато усъвършенстване на администрациите. - Да се използва информацията от измерване удовлетвореността на потребителите като база за анализ и предприемане на мерки за подобряване на процеса на предоставяне на услуги, както и за мотивиране и стимулиране на служителите.</p> <p>VI. Електронно управление: - Необходимо е да продължи развиването на комуникационната инфраструктура с оглед осигуряването на бърз трансфер на данни и намаляването употребата на документи на хартиен носител и съкращаването на допълнителни разходи на администрациите. - Целесъобразно е да се предвиди финансов ресурс за закупуване на цифрови сертификати, както и да се оптимизира броя на ползваните цифрови сертификати, на база на оценка и актуализация на работните процеси. - Да се създаде работещ модел за координация при трансформацията на услугите на областно и общинско ниво и внедряването като електронни административни услуги. - Необходимо е да се постигне уеднаквяване на бизнес процесите и информационните обекти, използвани при еднотипни административни услуги с оглед създаване на удобство на ползвателите, намаляване на преразхода на средства и ускоряване на развитието на електронното управление. Този въпрос е особено актуален по отношение на услугите, предоставяни на областно и общинско ниво. При решаването на въпроса е необходимо унификацията да се извършва при</p>
---------	------------	---	--

		<p>VI. Достъп до обществена информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Администрациите, които не са разработили правила за достъп до обществена информация (ДОИ), както и разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на ДОИ, незабавно да пристъпят към формулиране на такива правила, с оглед изпълнение на законово задължение; - Администрациите, които не са публикували в интернет категориите информация, подробно изброени в чл. 15 от ЗДОИ да предприемат действия за изпълнение на законовите си задължения; - Необходимо е изготвяне на цялостен анализ за нивото на прозрачност на всички администрации, популяризиране на добрите модели в тази насока и изготвяне на препоръки за тези администрации, които не са достигнали минималните критерии; 	<p>спазване на принципа на пропорционалност.</p> <p>VII. Достъп до обществена информация:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Администрациите, които не са разработили правила за достъп до обществена информация (ДОИ), както и разяснителна информация за граждани, как да упражняват правото си на ДОИ, следва да изпълнят законовото си задължение и да разработят такива правила и информация. - Администрациите, които все още не публикуват на интернет страниците си категориите информация, подробно изброени в чл. 15 от ЗДОИ, следва да предприемат действия за изпълнение на тази разпоредба. - Наложително е изготвяне на цялостен анализ за нивото на прозрачност на всички администрации, популяризиране на добрите модели в тази насока и изготвяне на препоръки за тези администрации, които не са достигнали минималните критерии.
<p>3.2. Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост</p>		<p>IV. Информационни технологии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е действащ управленски модел, който да гарантира бърз преход към IT-осигуреност на доставчиците на публични е-услуги на базата на координирано ресурсно планиране и преизползване на съществуващата инфраструктура; - Ефикасността на използването на съоръженията на НМДА може да бъде повишена съществено, ако се регламентира експлоатацията на създадения до момента ресурс от страна на ведомствените мрежи. Наемането на канали от БТК може да се извършва централизирано, като се снижат разходите за наем, а наетият канал се уплътни максимално. Икономисаните средства могат да се инвестират в 	<p>V. Информационни технологии:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Необходимо е действащ управленски модел, който да гарантира бърз преход към IT-осигуреност на доставчиците на публични е-услуги на базата на координирано ресурсно планиране и преизползване на съществуващата инфраструктура. - Ефикасността на използването на съоръженията на Националната мрежа на държавната администрация може да бъде повишена съществено, ако се регламентира използването на създадения до момента ресурс от страна на ведомствените мрежи. Наемането на канали от БТК може да се извършва централизирано, като се снижат разходите за наем, а наетият канал се уплътни максимално. Икономисаните средства могат да се инвестират в надграждането на мрежите. - За намаляване на разходите за телефонни услуги е

	<p>надграждането на мрежите;</p> <ul style="list-style-type: none">- За намаляване на разходите за телефонни услуги е препоръчително да бъде активно въведено използването на услугата VoIP, като това се извърши първо при потребителите на Националната мрежа на държавната администрация и мрежата на Изпълнителна агенция ЕСМИС и постепенно да бъдат включени и другите държавни структури.- Решението на проблема с ниския процент паспортизирани СКС може да се търси във включването на държавните СКС в eGos CERT група. Такава eGos CERT група е проект на реализация в ИА ЕСМИС;- Модерните концепции за реализиране и предоставяне на е-услуги налагат създаването на системи за управление, базирани на интегриран подход. Ключови фактори за управление на внедряването и предоставянето на е-услуги са изготвянето на референтни модели за стандартизирано развитие и въвеждане на системи за наблюдение и управление на данни и съдържание.	<p>препоръчително да бъде активно въведено използването на услугата VoIP, като това се извърши първо при потребителите на Националната мрежа на държавната администрация и мрежата на Изпълнителна агенция ЕСМИС и постепенно да бъдат включени и другите държавни структури.</p> <ul style="list-style-type: none">- Решението на проблема с ниския процент паспортизирани структурни кабелни среди може да се търси във включването на държавните структурните канални среди в eGos CERT група. Такава eGos CERT група е проект на реализация в Изпълнителна агенция ЕСМИС.- Модерните концепции за реализиране и предоставяне на е-услуги налагат създаването на системи за управление, базирани на интегриран подход. Ключови фактори за управление на внедряването и предоставянето на е-услуги са изготвянето на референтни модели за стандартизирано развитие и въвеждане на системи за наблюдение и управление на данни и съдържание.
--	---	--

Таблица 15: Констатации от Доклади за състоянието на администрацията

Докладът за състоянието на администрацията за 2010 г. е структуриран в десет раздела, които отразяват състоянието на администрацията по отношение на организационното развитие, държавната служба, административното обслужване и регулиране, достъпа до обществена информация, антикорупционните мерки, информационните технологии, електронното управление, проектите за модернизиране на държавната администрация. В доклада за 2010 г. са създадени два нови раздела с информация за консултативните звена към Министерския съвет и за дейността по установяването на административни нарушения и налагането на административни наказания. По този начин са отразени променящите се нужди (формулирани като препоръки в докладите) и приоритети на администрацията. Това, което прави впечатление в Доклада за 2010 г. е по-голямата степен на конкретизация на препоръките, най-вече по отношение на областта на Електронното управление, докато в областта на Информационните технологии, препоръките продължават да бъдат същите. Тези констатации поставят въпроса за необходимостта от повече и по-целенасочена подкрепа по Програмата в тези области, които попадат в обхвата на подприоритет 3.1 и донякъде в 3.2.

В същото време както е видно от таблицата²⁸ по-горе, идентифицираните нови препоръки (нужди) в доклада за 2010 г. могат да бъдат адресирани в настоящия обхват и цели на ОПАК, като на този етап не се идентифицира необходимост от промяна на Програмата. Прави впечатление, че в Докладите не са направени препоръки, които да попадат в обхвата на подприоритетите, касаещи транснационалното междурегионалното сътрудничество (1.6, 2.5 и 3.4) и на подприоритет 1.4. Администрацията – партньор на бизнеса. Дори докладите от 2006 и 2007, в които се посочват нужди в област V. Административно обслужване: „Да се подобрят възможностите за обмен на добри практики в сферата на административното обслужване, включително и на европейско ниво“, не кореспондират директно с подприоритети 1.6, 2.5 и 3.4 на Програмата.

В допълнение към анализа по-горе, бяха прегледани и **Националните програми за реформи**, с цел да бъдат установени част от промените в нуждите/целите поставени пред администрацията от 2007 до 2011 г. При прегледа на НПР 2007-2009, 2008-2010 и НПР 2011-2015 бяха установени следните сходства и разлики в отделните документи и съответно в установените нужди/цели на административната реформа:

Сходства

- Публично-частното партньорство е тема както за периода 2007-2009, така и за периода 2011-2015 г., т.е. подприоритет 1.4 на ОПАК остава релевантен
- Предвиденото в НПР 2007-2009 включване на социалните и икономическите партньори в процеса на формулиране и прилагане на политики е променено, но продължава до известна степен да бъде актуално. За периода 2011-2015 то е трансформирано в "повишаване капацитета на браншовите и/или съсловните организации да администратират и/или контролират регулаторни режими (чрез

²⁸ Таблицата съдържа всички препоръки от докладите за 2009 и 2010 г., с изключение на онези, които касаят конкретни промени в нормативната уредба.

въвеждане на норма за мониторинг и въздействие от страна на държавата), и при доказана необходимост" - подприоритет 2.3. условно продължава да е актуален

- Намалването на административната тежест е приоритет и в трите НПП и съответно попада в подприоритет 3.1.
- Както може да се очаква, развитието на е-услуги е приоритетно и в трите НПП и също попада в подприоритет 3.1., който на базата на НПП се очертава като най-приоритетен
- Друг приоритет, който е изведен и в трите документа са обученията на заетите в държавната администрация - Приоритет 2 на ОПАК
- Въвеждането на системи за управление на качеството в администрациите (ISO, CAF, EFQM) не е изрично споменато по отношение на администрациите в НПП 2011-2015, но донякъде на него съответстват предвидените "Мерки за увеличаване на ефикасността и ефективността на административните структури насочени към подобряване на вътрешните правила и процедури на базата на задълбочен анализ на текущото състояние с оглед на дефинирането на области за подобрене.", така че и в това отношение подприоритет 3.1. може да се смята за актуален

Разлики (промени)

- От разработване на достъпни и разбираеми за гражданите национални политики се преминава към оценка на въздействието (институционализиране и обучения), което може да бъде покрито по подприоритет 1.3
- С оглед на акцента върху дейности в рамките на подприоритет 3.1. в НПП 2011-2015 са предвидени и обучения за повишаване на административния капацитет и запознаване с нормативните актове, регламентиращи въвеждането на електронното управление. Такива обучения биха отговаряли и на настоящата стратегия (ПО) на ОПАК и не е належащо изричното включване на такъв тип дейност.
- Както може да се очаква укрепването на капацитета за прилагане на европейското законодателство вече не е актуално за НПП 2011-2015 г.
- Прилагането на принципите за прозрачност и почтеност в работата на държавните служители, както и борбата с корупцията не са изрично споменати в НПП 2011-2015 г. Въпреки това подприоритет 1.2 все още може да се смята за актуален.
- Нови елементи в НПП 2011-2015 г. са: Развитие на системите за набиране и подбор на човешки ресурси в администрацията (покрит по подприоритет 2.1) и Въвеждане на нов модел на заплащане в държавната администрация.

Основни изводи от извършения анализ на съответствието:

- Нуждите на бенефициентите са адресирани навременно от ОПАК, като единствено изключение в някаква степен прави съдебната система, където се забелязва необходимост от по-насочена подкрепа в някои области, в това число и според анкетирания бенефициенти. УО на ОПАК вече е установил подобна необходимост и в ИГРП за 2011 г. са предвидени 5 процедури за органите на съдебната система.
- Идентифицирана е необходимост от по-обхватно и целенасочено адресиране на нуждите на общинските администрации, което е установено и от УО на ОПАК, в резултат, на което УО ще внесе искане за промяна на Програмата, по-конкретно за включване на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) като директен бенефициент. По този начин се цели постигане на по-целенасочена подкрепа за повишаване капацитета на това ниво на администрацията.
- По отношение на административната тежест и регулаторната среда са идентифицирани приоритети и цели от стратегическите документи, които макар да са в областите на действие на други административни структури (МИЕТ) имат отношение към подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление. В този смисъл, би било подходящо тези административни структури, в случая МИЕТ, да бъдат включени като директни бенефициенти в оставащия до края на Програмата период. Идентифицираните нужди и приоритети попадат в обхвата на подприоритет 3.1.
- Стратегията, целите и приоритетите на ОПАК могат да отговорят на настоящите цели на административната и съдебната реформа. Единствено е идентифицирана необходимост и възможност за включване на нови преки бенефициенти (както е посочено по-горе) с оглед оптимизиране на ресурсите за постигането на целите на програмата и адресиране на идентифицираните нужди и приоритети в стратегическите документи на национално ниво.
- Голяма част от идентифицираните нужди на бенефициентите и приоритети от стратегическите документи попадат в обхвата на подприоритети 1.1, 1.3, 2.1, 2.2 и 3.1.

2.2.3 Отговори на въпросите за оценка

В тази точка е представено резюме на отговорите на въпросите за оценка, дефинирани в ТС и съответни препратки към текстове от доклада.

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
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 до момента? В частност:		
Адекватни ли са източниците на информация и механизмите, използвани при подготовката на ИГРП и на отделните процедури? Има ли значими източници на информация за социално-икономическото положение в страната и нуждите на бенефициентите, които да не са били взети под внимание (или които следва да бъдат взети под внимание)?	<p>Прегледът на процедурата по разработване на ИГРП показва, че тя е ефективна, като са налице малко възможности за оптимизация. Процедурата отчита, чрез подход „отдолу-нагоре“, нуждите на потенциалните бенефициенти. Донякъде изключение от това правило е ИГРП 2010, в която водещи са били приоритетите на правителството свързани с анти-кризисни мерки.</p> <p>В мотивите за разработване на ИГРП не винаги са цитирани източници на информация за социално икономическото положение. Въпреки това анализът не установява несъответствие на стратегическите документи и процедурите и не може да се твърди, че има пропуски в източниците.</p> <p>В рамките на настоящия доклад са посочени източници, които биха могли да подпомогнат допълнително процеса на идентифициране на нуждите на бенефициентите.</p>	т.2.2.2.3
До каква степен досегашните процедури по ОПАК са били синхронизирани, са изпълнявали/ са се разминали с основните стратегически документи в държавата, свързани с административната и съдебната реформа, най-малкото със: Стратегията за децентрализация; Стратегията за прозрачно управление, превенция и противодействие на корупцията, 2006 –	<p>Досегашните процедури по ОПАК като цяло отговарят и са в съответствие със стратегическите документи в държавата. Въпреки това има приоритети от разгледаните стратегически документи, които попадат в обхвата на ОПАК, но не са адресирани от процедурите. Тези приоритети/цели са представени в табличен вид в анализа.</p>	т.2.2.2.7

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
<p>2008 г.; Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация, 2006 – 2013 г.; Програмата за по-добро регулиране; Стратегията за реформа на българската съдебна система?</p>		
<p>До каква степен последователността на планираните процедури спомага за постигане на целите на ОПАК? Кои области на интервенция, посочени по отделните подприоритети, не са били обект на (достатъчно) процедури и до каква степен това е оказало негативно въздействие (пропуснати са възможности) за постигане на целите на ОПАК?</p>	<p>Планирането на процедурите в ИГРП на ОПАК следва различни модели. До 2010 г., включително, процедурите са били обявявани едновременно в рамките на няколко фази. След 2011 г. е предприет по-гъвкав подход, който в по-голяма степен отговаря на нуждите на бенефициентите и на наличния административен капацитет на УО.</p> <p>До момента програмата не е осигурила пълно покритие единствено на типовете дейности, предварително заложен в ОПАК, за целите на Транснационалното и междурегионалното сътрудничество. Въпреки това не може да се твърди, че липсата на процедури по подприоритет 3.4 е оказало негативно въздействие за постигане на целите на ОПАК, тъй като тези дейности не могат да се смятат за приоритетни.</p> <p>В известен смисъл като недостатъчни могат да се определят процедурите за постигане на прозрачност и отчетност, каквито не са провеждани от 2008 г. насам, въпреки че до 2008 г. са били едни от най-приоритетните.</p>	<p>т. 2.2.2.5 и 2.2.2.6</p>
<p>Имало ли е възможност някои ИГРП/ отделни процедури да бъдат програмирани по друг, по-подходящ начин, така че да отговорят по-добре на актуални към момента нужди и приоритети? Как?</p>	<p>Както вече беше посочено, проведените до момента процедури по ОПАК могат да се смятат за съвременни и отговарят на нуждите на бенефициентите. В рамките на анализа на съответствието не беше идентифицирана сериозна нужда, която да не е била адресирана от процедурите по ОПАК.</p> <p>С оглед на приоритетността на намаляването на административната тежест и подобряване на регулаторната среда би било подходящо МИЕТ да бъде включено като конкретен бенефициент.</p>	<p>т.2.2.2 4, т.2.2.2 5 и т.2.2.2 7</p>
<p>Имало ли е обявени процедури, които не са били</p>	<p>Основен риск от обявяването на процедура, която е недотам належаща, е прекратяването ѝ. Това се е случило с 6 от обявените процедури</p>	<p>т.2.2.2 5</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
<p>необходими/належащи? Кои и защо? Какви последици и рискове следват от това?</p>	<p>(или около 10%), по които не са получени проектни предложения. Най-голям е техният брой през 2007 г., когато по 3 от процедурите бенефициентите не са имали готовност да подадат проектни предложения. През 2010 г. обаче също се стига до 2 прекратени процедури, като отчасти причините за това могат да се търсят в описания по-различен начин на разработване на ИГРП 2010. Спорно е доколко необходима е била необявената процедура за СГО по 1.3, която е била включена в ИГРП 2009.</p>	
<p>Кои от досегашните процедури по ОПАК са отговорили в най-голяма степен на нуждите на бенефициентите и целевите групи? Защо?</p>	<p>Резултатите от онлайн изследването и от прегледа на стратегически документи, показват, че процедурите, по които са реализирани/се реализират проекти са отговорили на нуждите на бенефициентите и целевите групи и са били навременни. Единствено в сферата на съдебната система може да се търсят възможности за подобряване на навременността и допълнително увеличаване на броя на процедурите.</p>	<p>т.2.2.2.2</p>
<p>1.2) Може ли при заложените обхват, цели и приоритетни оси ОПАК да отговори на настоящите цели на административната и съдебната реформа; на новите приоритети на страната в контекста на стратегията Европа 2020 и др.? При какви условия? Ако ОПАК не може – какви промени в Програмата са необходими (стратегия, цели, приоритети, бенефициенти)?</p>	<p>Направеният анализ на стратегическите документи, които обхващат периода след 2011 г., показва, че заложените обхват, цели и приоритетни оси на ОПАК могат изцяло да отговорят на идентифицираните приоритети в разгледаните стратегически документи.</p>	<p>т.2.2.2 7</p>
<p>1.3) Какъв е ефектът на настъпилите промени (настоящ и потенциален) по отношение на стратегията (целите и приоритетите) на ОПАК? Необходими ли</p>	<p>В сферата на административния капацитет могат да се идентифицират много малко промени в последните 5 години. В този смисъл не са необходими промени в стратегията на ОПАК, тъй като промените в средата могат да се впишат в настоящите приоритети и подприоритети на програмата.</p>	<p>т.2.2.2 7</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
са промени в стратегията и ако да, защо и какви?		
1.4) Как да се програмират ИГРП и процедурите по ОПАК в бъдеще, така че да се отразят най-адекватно: актуалната социално-икономическа ситуация, актуални нужди и актуални национални приоритети?		
Върху кои приоритетни оси е добре да се фокусира изпълнението на ОПАК? Защо?	Направеният анализ на стратегическите документи и на нуждите на бенефициентите показва, че е необходим допълнителен фокус на програмирането на ИГРП върху ПО 3. Приоритетите в сферата на намаляване на административната тежест и на електронното управление са най-устойчиви. С оглед на разпределението на финансовите ресурси, заложен в ОПАК и на разпределението на финансовите ресурси в ИГРП, би следвало да се проведат повече процедури по ПО 2, отколкото по ПО 1.	т.2.2.2
Върху кои подприоритети и области на интервенция по всяка приоритетна ос следва да се съсредоточат бъдещи процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ? Защо?	Най-приоритетни съгласно направения анализ на стратегически документи са процедурите по 3.1 (и 3.2), като те са и най-търсените от бенефициентите. На базата на прегледа на стратегическите документи, като други приоритетни подприоритети могат да се изведат: 1.1, 1.3, 1.5, 2.1, 2.2 и 2.4.	т.2.2.2
Кои от заложените области биха имали най-силно въздействие в остатъка от програмния период? Защо?	С оглед на ясната последователност при изграждането на системи за електронни услуги, може да се твърди, че именно процедурите по 3.1 и 3.2 се очаква да имат най-голямо въздействие (и устойчивост) в остатъка от програмния период.	т.2.2.2

Таблица 16: Отговори на въпросите за оценка 1

2.3. Дейност 2.2 Анализ на реализирания до момента напредък по ОПАК и ефективността на изпълнението на Програмата

2.3.1 Събиране на информация

Дейност 2.2 – Анализ на напредъка и на ефективността на изпълнение на ОПАК е стъпка, която се извърши паралелно с анализа на съответствието (Дейност 2.1). Въпреки това за нейните цели бе необходима друг тип информация. Докато за Дейност 2.1 бе необходима предимно информация за външната среда (нужди, социално-икономически промени, стратегически промени), то при Дейност 2.2 бе необходима по-скоро вътрешна информация, т.е. информация за изпълнението на самата програма.

Основните източници на информация, които бяха използвани са:

- ИСУН – Информационна Система за Управление и Наблюдение;
- LOTNAR;
- Финансови отчети по проектите;
- Финални технически отчети за приключилите проекти;
- Годишни/междинни технически отчети за проектите в процес на изпълнение;
- Онлайн анкета;
- Фокус групи;
- Изграден от Консултанта информационен масив.

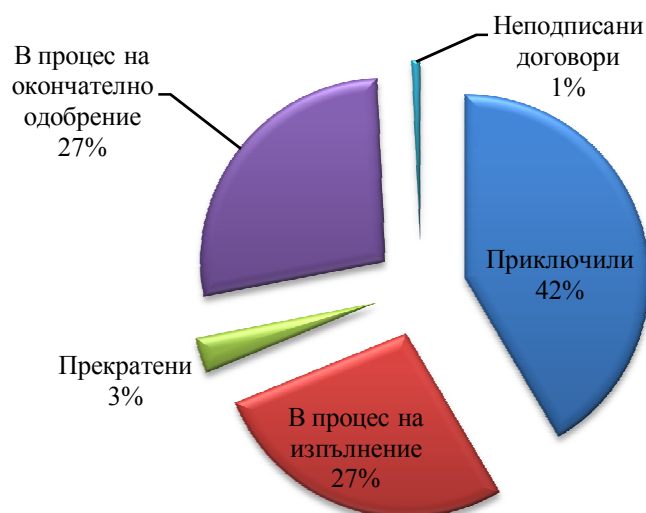
Отговорите на поставените въпроси изискваха наличието на информационен масив от данни, чрез които напредъкът на Програмата да бъде оценен. За тази цел беше съставен независим информационен масив, който да отчита напредъка по изпълнението на индикаторите и финансовия напредък свързан с тях, чрез прилагане на подхода „отдолу-нагоре“. Изграденият масив послужи за отправна точка в същинския анализ и формулирането на изводи и препоръки.

В съответствие с етапа на изпълнение и за целите на отчитане на физическия и финансов напредък, е възприето разделяне на проектите на 4 групи:

- **Група 1 - Приключили** – това са проектите с извършени окончателни плащания (съгласно представен списък от УО от дата 08/09/2011), чрез които да се оцени напредъкът на програмата, по изпълнение на поставените цели – общо 120 проекта;
- **Група 2 - В процес на изпълнение** – това са проектите, чиито срокове съгласно договора за БФП не са изтекли към 30.08.2011). Данните са използвани за изготвяне на прогнозата за постигане на целите - общо 79 проекта;
- **Група 3 – Очакващи одобрение на окончателния доклад** – това са проектите, чиито срок за изпълнение на договорите за БФП е изтекъл, представени са окончателни доклади, но по различни причини УО не се е произнесъл по тяхното одобрение. Те са използвани за извършване на прогноза по отношение на възможностите за достигане

на целите, както на самите проекти, така и съотнесено към целите на програмата - общо 79 проекта;

- **Група 4 – Прекратени проекти** - това са проекти, които са прекратени поради различни причини. Техните резултати и финансови средства не се включват при оценка на напредъка – общо 9 проекта;



Източник: МФ - УО на ОПАК

Фигура 10: Структура на проектите

Така определени, тези групи са проверявани по различна методика, с оглед извършване на оценка за напредъка (за група 1) и прогнозиране на очакваното изпълнение (за групи 2 и 3).²⁹

2.3.2 Анализ – методи за анализ и приложението им

Настоящият раздел разглежда финансовия³⁰ и физически напредък на ОП „Административен капацитет“ 2007-2013 година от нейното начало до - 31.08.2011³¹. Оценката на напредъка се изготвя на ниво Приоритетна ос, като се базира на структурата и съдържанието на Програмата. Физическият и финансов напредък по ПО 4 е анализиран в т.2.6.

Анализът на напредъка обхваща следните основни аспекти на финансовия и физически напредък на програмата:

1. Финансов напредък

- Договорени средства – безвъзмездна финансова помощ;
- Усвояемост – изплатени суми (нето, т.е изплатените суми след възстановяване на суми по главници и лихви³²);

²⁹ Два договора с Бенефициент Прокуратура на РБ няма да се подписват и при оценката те не се взимат предвид от екипа.

³⁰ Стойностите свързани с оценката на финансовия напредък са посочени в лева.

³¹ Тази крайна дата на данните, които ще бъдат анализирани в рамките на оценката (cut-off date) бе съгласувана с Възложителя във Встъпителната фаза. С цел по-точни изводи и препоръки в рамките на оценката бяха анализирани и по-обновени данни.

³² Към настоящия момент възстановените суми от бенефициентите към програмата възлизат на 2 436 302 млн. лева.

- Напредък на договарянето спрямо индикативното финансово разпределение по Приоритетни оси и години;
- Правилото N+3/N+2 – заявени средства по Структурните фондове;
- Напредък по типове бенефициенти;
- Напредък по подприоритет;

2. Физически напредък

- Напредък по типове бенефициенти;
- Степен на достигане на физическите индикатори на ниво Приоритетна ос;

Независимо, че на ниво подприоритет няма изведени нито показатели за напредък, нито размер на финансовите средства, чрез които да се отчита напредъка и достигането на целите считаме, че въз основа на подхода за оценка на съответствието и приноса на отделните бенефициенти, оценката за финансовия принос може да даде предварителен ориентир за възможното постигане на целевите стойности. Същевременно отчитаме, че финансовият напредък има пряко отношение към физическия напредък и към процеса на програмиране на бъдещите схеми, в т.ч. и за прогнозиране на действия, свързани с реалокация на финансови средства при необходимост и възможност. Финансовият напредък, който след това се оценява чрез сравняване на реалните разходи спрямо прогнозните нива на ОПАК в периода 2007-2011 г., както и спрямо всякакви промени в разпределението на финансирането, които са настъпили през този период. В допълнение на посочената взаимовръзка между обявените схеми и приоритетите на програмата, отбелязваме, че при анализа на физическия напредък оценителният екип се е водил от принципа на съпоставимост между заложените и изпълнени индикатори.

За оценка на напредъка по съответните приоритетни оси освен чисто статистическата информация, която е обработена и анализирана, извършената оценка търси връзката между:

- Бенефициентите по подприоритета, връзката и приноса им към физическия напредък, респективно към финансовия напредък;
- Всяка една процедура, нейния принос към постигане целите на подприоритета, към който е насочена, и съответно въздействието ѝ за реализация на приоритета – както по отношение на целите му, така и за постигане на заложените индикатори;

2.3.2.1. Оценка на системата от индикатори

Тъй като измерването на физическия напредък се базира на постигане на предварително поставени цели, формулирани чрез ключови индикатори, представяме в началото на анализа оценката си за адекватното формулиране на индикаторите и целевите им стойности.

Системата от индикатори за мониторинг и оценка на напредъка на Оперативни програми в периода 2007-2013 г. се основава на опита с прилагането на индикатори в периода 2000-2006, на Работен документ (РД) 2 на ЕК³³ и РД 5³⁴. Установената на европейско ниво система

³³ Работен документ на ЕК № 2 Индикативни насоки за методите на оценка: индикатори за мониторинг и оценка за програмния период 2007-2013 (РД2),

продължава да бъде динамична, както се илюстрира от предложението за нов Регламент за ЕСФ³⁵ и от дискусиите протичащи в рамките на Групата на високо ниво относно бъдещето на Кохезионната политика (High Level Group Reflecting On Future Cohesion Policy) и от документа, разработен под ръководството на Fabrizio Barca и Philip McCann - Outcome Indicators and Targets (юни 2011 г.).³⁶

Тази динамика на насоките на ЕС по отношение на индикаторите, както и недостатъчният опит в разработването и прилагането на индикатори в България, допринасят съществено за настоящите трудности, които срещат управляващите органи и бенефициентите при разработването и наблюдението на индикаторите. В това отношение установената след задълбочен анализ необходимост от модификация на системата от индикатори на ОПАК не представлява изключение от наблюдаваните проблеми при други ОП в България.

Съгласно Пети доклад за икономическо, социално и териториално сближаване „Индикаторите трябва да могат ясно да се интерпретират, да са статистически проверени, да отговарят и да са пряко свързани със съответната интервенция”, като трябва да са разработени на базата на предварителна оценка. Изложението в настоящата точка анализ се базира на установени критерии за качество, които ще демонстрират доколко тази препоръка е отразена в настоящата система от индикатори на ОПАК.

Структура на индикаторите на ОПАК

EVALSED³⁷ предлага различни типологии индикатори, които съответно влияят върху структурата на системата от индикатори. Основната типология е по отношение на фазите на програмата: ресурс, продукт/изпълнение (output), резултат и въздействие. Йерархията на индикаторите на ОПАК включва само 2 от тези нива – изпълнение и резултат. Обяснението за липсата на индикатори за въздействие е включено в текста на ОПАК и се базира на заключенията на предварителната оценка на програмата – „Приложението на оценка за социално-икономическото въздействие е за “по-традиционните” оперативни програми, които финансират инвестиции във физически и човешки капитал. Технически е по-трудно да се направи подробна оценка на въздействието за програми като ОПАК.” Наистина има редица трудности при отчитането на въздействието на програми като ОПАК.

Въпреки това, като се имат предвид специфични цели и подприоритети на ОПАК, в системата от индикатори за следващия програмен период биха могли да се разгледат възможностите за включване на споменатите в текста на ОПАК:

- **Качество на регулаторните режими**, което включва възприятие за качеството на обществените услуги и независимост от политическо влияние; качество на формулирането и изпълнението на политики. Със сходен индикатор би могло да се

³⁴ Работен документ 5 Индикативни насоки за методите на оценка: Оценка през програмния период – април 2007 г.

³⁵ Документът е наличен на следния уеб-адрес:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/esf/esf_proposal_en.pdf

³⁶ Документът е наличен на следния уеб-адрес:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/e2aluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf

³⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/e2aluation/e2alsed/index_en.htm

търси например въздействието от дейностите по подприоритет 1.3. Подобряване на процеса на разработване и прилагане на политики в партньорство и координация с всички заинтересовани страни;

- **Правителствена ефективност** – възприятия за способността на правителството да формулира и изпълнява политики и регулации, които позволяват развитието на частния сектор. Със сходен индикатор би могло да се търси например въздействието от дейностите по подприоритет 3.1. Развитие на качествени и насочени към потребителя административни услуги;
- **Контрол върху корупцията** – възприятия за степента, в която властта се използва за частни цели, включваща различни форми на корупция. Със сходен индикатор би могло да се търси например въздействието от дейностите по подприоритет 1.2. Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ и по подприоритет 1.5. Повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в съдебната система и подобряване организацията на работните процеси в нея.

По-долу са представени графики с тези три критерия, които демонстрират мястото на България спрямо останалите страни (мин. 0, среда 50 и макс. 100) и промените през последните 5 години.



Фигура 11: Критерии на Световна банка

Източник: Световна банка³⁸

Графиките показват, че в периода на изпълнение на ОПАК няма ясни тенденции и по трите критерия, въпреки че реализирането на проекти по програмата се очаква да има положително въздействие по отношението на критериите. Следва да се подчертае, че в този вид индикаторите са твърде широки и включват елементи, върху които ОПАК не се очаква да има въздействие. Освен това тези индикатори са относителни и зависят също от напредъка на останалите страни в извадката в съответните области. Има и методологични трудности при базиране на оценката на въздействието на възприятията заради субективизма на този параметър.

³⁸ Световна банка: WorldwideGovernanceIndicators, Daniel Kaufmann & Colleagues. Уеб-адрес: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Стратегическата цел на ОПАК е „Подобряване на работата на държавната администрация за реализиране на ефективни политики, качествено обслужване на гражданите и бизнеса и **създаване на условия за устойчив икономически растеж и заетост**”. В тази връзка, въпреки че като цяло общият размер на средствата предвидени по ОПАК, както и целите ѝ, не предполагат значим ефект върху цялата икономика, резултатите от разработения през 2011 г. иконометричен модел за оценка на въздействието на СКФ в България³⁹ показват такова въздействие. По-конкретно, такова въздействие може да бъде търсено върху БВП, частните инвестиции, заетостта и заплатите.

С оглед на гореизложеното, конкретното въздействие на ОПАК би могло да бъде установено чрез допълнителна оценка на въздействието, като за следващия програмен период би било препоръчително програмата да има и индикатори за въздействие. По този начин ще може да бъде оценено въздействието, съответстващо на стратегическата и специфичните цели на ОПАК.

От предложението за нов Регламент за ЕСФ, като най-релевантни към ОПАК, могат да се посочат следните два общи индикатора за продукт (output):

- Брой проекти изцяло или частично изпълнени от социални партньори или НПО (number of projects fully or partially implemented by social partners or non-governmental organisations)
- Брой проекти насочени към публични администрации или обществени услуги (number of projects targeting public administrations or public services)

Както беше посочено, EVALSED също идентифицира и индикатори за ресурс. Тези индикатори имат за цел да предоставят информация за финансови, човешки, материални и организационни средства, които се използват при изпълнението на съответната програма. Примери за това са: „общ бюджет”; „годишно усвояване на бюджета”; „процент на европейското финансиране”; „брой експерти въввлечени в изпълнението на програмата”; „брой организации въввлечени в изпълнението”. Такива индикатори могат да послужат за мониторинг на ефикасността на програмата и в този смисъл за следващия програмен период би било подходящо включването им в системата от индикатори на ОПАК.

Друга типология е въз основа на съпоставимостта на информацията, като индикаторите се делят на специфични, общи (generic) и ключови (core) индикатори. Системата от индикатори на ОПАК включва специфични индикатори за всеки проект (в зависимост от конкретните дейности). Системата не включва общи индикатори на ниво програма. Примери за общи индикатори, които да обхващат всички приоритетни оси, но към момента са включени на ниво ПО са: „Проведени информационни кампании” и „Обучени служители в администрацията”.

³⁹Моделът е разработен в рамките на проект „Разработване на иконометричен модел за оценка на въздействието на Структурните и Кохезионния фонд на Европейския Съюз” по проект № 0018-ЦИО-3.2 „Разработване на модел за оценка на въздействието на СКФ”, финансиран по Оперативна програма „Техническа помощ”. Целта на този модел е да позволява оценката на ефектите от средствата от СКФ на ЕС върху основните макроикономически показатели. Принципите, методите, техниките и инструментите, използвани в моделирането, са в съответствие с практиките за оценка на въздействието в ЕС и съвременните подходи за макроикономическо моделиране.

Освен изброените по-горе типове индикатори за мониторинг на програми се използва и индикатори за наблюдение на изпълнението на хоризонталните теми. Мониторингът и оценката на хоризонталните теми трябва да бъде включен в общата система от индикатори. Хоризонталните теми, които имат отношение към ОПАК са представени в текста на програмата: иновации и прилагане на политики, принцип на партньорство, равни възможности и устойчиво развитие.

Както бе посочено и в анализа на хоризонталните политики в т. 2.3.10 за всички хоризонтални теми (с изключение на темата за иновациите) са предвидени индикатори, въпреки че те не са конкретизирани като такъв тип индикатори.

Спазване на принципа SMART

В таблицата по-долу представяме оценка за това, доколко заложените в ОПАК индикатори отговарят на модела SMART.

Значението на отделните критерии е както следва:

- **Specific** – специфични – индикаторите трябва да имат ясна дефиниция;
- **Measurable** - измерими – индикаторите трябва да бъдат насочени към желано бъдещо състояние и да бъдат количествено определени, така че да позволяват измерване;
- **Achievable** – постижими – доколко е възможно заложените стойности да бъдат постигнати. Целите не трябва да бъдат нито невъзможни, нито под очакванията;
- **Relevant** – релевантни – индикаторите трябва да бъдат пряко свързани с целите на програмата;
- **Timely** – обвързани с време - индикаторите трябва да бъдат постигнати в дефинирана времева рамка.

Може да се направи общият коментар, че всички индикатори са частично обвързани с времето, защото нямат междинна целева стойност, а всички цели са заложили за 2013 г. При разработването на индикаторите е трябвало да бъдат предвидени и междинни стойности, които да осигурят текущ мониторинг. Също така реалното изпълнение следва да се отчита и към 2015 г., когато изтича срокът за изпълнение на проекти в настоящия програмен период.



Оценка на индикаторите по модела SMART по Приоритетна ос 1

Вид индикатор	Индикатор	Мерна единица	Целева стойност	S	M	A	R	T	Коментар
За изпълнение	Функционални анализи, извършени от административни структури	брой	1/3 от всички администрации	2	2	0	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, възможно е да бъде отчетен, като следва да се отбележи, че в този си вид той покрива единствено функционални анализи, разработени по зададена методика, която от своя страна е продукт от изпълнението на процедура 1.1 -1. Ако се възприеме предложението на оценителния екип да се изчисляват и други анализи и изследвания, то е необходимо да се разшири и обхватът на индикатора. Освен това за целите на оценката е прието, че към 31.12.2010 г. общият брой на административните структури в системата на изпълнителната власт е 592, т.е стойност за постигане е 197 администрации. Независимо от това, определянето на пропорцията администрации спрямо общия брой поставя под съмнение постижимостта на този индикатор.



За изпълнение	Проведени информационни кампании	брой	20	0	1	2	2	1	Индикаторът е определен твърде общо, не може да се определи с каква насоченост се очаква да бъдат проведени кампаниите, дава възможност за интерпретиране. Съответно това влияе и върху релевантността на индикатора, която е частична (индикаторът е донякъде релевантен на типа дейност „Отчетност, прозрачност и достъп до информация за дейността на съдебната система“). Освен това целевата стойност предполага голямо преизпълнение, което показва слабо проучване и програмиране на индикатора. Индикаторът би могъл да бъде на ниво програма.
За изпълнение	Органи на съдебната власт, въвели системи за управление на делата	брой	174 от всички съдилища и прокуратури	1	1	0	1	1	Индикаторът е добре дефиниран, възможно е да бъде отчетен. Неговата постижимост обаче е поставена под въпрос, с оглед на факта, че внедряване на подобна система следва да се извършва на всички нива на системата, за да бъде ефективна интервенцията.
Резултат	Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционалния анализ	брой	всички администрации, извършили функционален анализ	1	2	0	1	1	Индикаторът представлява втората „стъпка“ на индикатор „Функционални анализи, извършени от административни структури“. Съответно неговата постижимост е още по-проблематична. Както и при индикатора по-долу, много трудно е да се проследи дали съответните администрации са предприели мерки за оптимизация, именно в резултат на функционалните анализи.



Резултат	Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политиките	брой	16 министерства, 12 държавни агенции и комисии, 100 общински администрации	2	0	2	1	1	Индикаторът е дефиниран прекалено общо. Тъй като проектите не предполагат отчитане на въведени правила/предприети механизми за мониторинг на изпълнението на политиките, а приключват до етап предложение за формулиране/разработване на правила, този индикатор е трудно измерим.
Резултат	Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието	брой	80	0	0	0	1	1	Индикаторът не е добре дефиниран, защото не определя обсега на нормативни актове, трудно е да бъде измерен при условие, че няма изградена система за отчитане и отделяне на нормативните актове, изпълнени в резултат изпълнението на проекти по ОПАК. Ако пък се приеме твърдението, че говорим общо за нормативни актове на ниво държава, то тогава следва да се конкретизира приноса на ОПАК към всеки конкретен случай.
Резултат	Нормативни актове, приети след консултации със заинтересованите страни	брой	Всички приети нормативни актове	0	0	0	1	1	Индикаторът е твърде обширен, подобно на по-горния индикатор. Консултациите със заинтересованите страни към момента не подлежат на единен приложим критерий.



Резултат	Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	брой	5	0	0	1	2	1	Доколко дадена разработка е пълноценна и достатъчна, за да повлияе на развитието на ПЧП зависи от нейното внедряване и прилагане. При условие, че индикаторът не отчита този факт, считаме за трудно измерими постиженията в тази посока. В допълнение е трудното обособяване на термина “публичен сектор”, което ще затрудни отчитането на целевата стойност.
----------	--	------	---	---	---	---	---	---	--

Таблица 17: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 1

Оценка на индикаторите по модела SMART по Приоритетна ос 2

Вид индикатор	Индикатор	Мерна единица	Целева стойност	S	M	A	R	T	Коментар
За изпълнение	Новоразработени (и осъвременени) обучителни модули за администрацията	брой	200	1	1	2	2	1	Индикаторът не е добре дефиниран, тъй като понятието модул не е пояснено. Затова при проверката на физическия напредък не беше възможно да се оцени разликата между модул и обучителна програма. Предложението на екипа е индикаторът да се преформулира, като се дадат критерии какво попада в неговия обхват.
За изпълнение	Новоразработени (и осъвременени) обучителни модули за съдебната система	брой	25	1	1	2	2	1	Индикаторът не е добре дефиниран, виж коментар по-горе.



За изпълнение	Общ брой на обучените служители в администрацията	брой	385 000	2	2	0	1	1	Индикаторът е недобре дефиниран и особено трудно измерим, тъй като в хода на изпълнение на програмата са изпълнени както и едnodневни информационни срещи, така и дългосрочни обучителни курсове. Именно заради това заложената целева стойност не кореспондира с броя служители в целевата група, както и с наличния финансов ресурс, което го прави непостижим.
За изпълнение	От които – Обучени жени от общия брой обучени	%	50%	2	2	1	2	1	Обвързано с общия коментар по водещия индикатор. Индикаторът е постижим от гледна точка на дела на жените в обучените служители в администрацията. В същото време неговата значимост се определя от изпълнението на горния индикатор, което по същество го превръща във вторичен индикатор.
За изпълнение	От които – Обучени служители на местната администрация от общия брой обучени	%	60%	2	2	1	2	1	Обвързано с общия коментар по водещия индикатор. Индикаторът е постижим от гледна точка на дела на обучените служители в местната администрацията, но в същото време неговата значимост се определя от изпълнението на горния индикатор, което по същество го превръща във вторичен индикатор.



За изпълнение	Брой СГО, обучили служителите си	%	20% от всички СГО	1	0	0	1	1	Индикаторът не е добре дефиниран, целева стойност определена като % от неизвестен брой институции прави трудно измерими постиженията, свързани със СГО. Екипът извършил оценката предлага индикаторът да се промени, като се ориентира към броя на обучените лица, което да създаде и логическата обвързаност със следващия индикатор – брой обучени жени.
За изпълнение	От които – Обучени жени от общия брой обучени	%	50%	1	0	0	1	1	Обвързано с общия коментар по водещия индикатор, като в допълнение отново отбелязваме, че на практика няма връзка между брой СГО (предишния индикатор) и броя обучени жени. Връзката би могла да се изведе както при другите индикатори, но тук отсъства индикатор за общо обучени служители на СГО.
За изпълнение	Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	брой	21000	2	2	1	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, възможно е да бъде отчетен. Неговата постижимост е под въпрос с оглед големината на целевата група и общия финансов ресурс по Приоритетната ос.
За изпълнение	От които – Обучени жени от общия брой обучени	%	55%	2	2	1	2	1	Обвързано с общия коментар по водещия индикатор.



Резултат	Служители, успешно преминали обученията с получаване на сертификат	%	80%	1	1	1	1	1	Индикаторът не е добре дефиниран, не е ясно какво се разбира както под <i>служител</i> (дали това определение обхваща всички преминали обучение, или само служители на администрацията) така и под понятието сертификат (дали се издава след положен изпит или удостоверява присъствие), препоръчваме ревизия и изясняване на понятията.
Резултат	Администрации, ползващи единната информационна система за УЧР	брой	всички администрации	2	2	0	2	1	Индикаторът е добре дефиниран. Независимо от това, при наличието на 592 администрации от различен вид към 2011 г., е под въпрос доколко възможно е въвеждането на единна информационна система.
Резултат	Органи на съдебната власт, въвели система за УЧР	брой	200	2	2	0	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, но отново е спорно доколко възможно е въвеждането на единна информационна система в такъв голям брой органи на съдебната власт.

Таблица 18: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 2

Оценка на индикаторите по модела SMART по Приоритетна ос 3

Вид индикатор	Индикатор	Мерна единица	Целева стойност	S	M	A	R	T	Коментар
За изпълнение	Администрации, въвели системи за управление на качеството	брой	125 (около 25% от администрациите)	2	2	2	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, но се отчита колизия между зададената абсолютна стойност и процентното ѝ изражение спрямо общия брой администрации за периода.



За изпълнение	Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн	брой	Около 2000 (всички административни услуги)	1	1	0	2	1	Съгласно Списъка на унифицираните наименования на административните услуги, услугите предоставяни от централната, специализирани териториални администрации, областните администрации и общинските администрации са 2083, т.е. предвидената стойност е сравнително актуална. Индикаторът не е достатъчно специфичен (не е ясно какво се има предвид под преглед), което прави прегледът на всички услуги непостижим.
За изпълнение	Администрации, въвели системи за вътрешен електронен документооборот	брой	всички администрации	2	1	0	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, но неговата постижимост е под сериозен въпрос. Опитът показва, че тази абсолютност на целевата стойност е трудно изпълнима, както и източника за потвърждаване на постигането му.
За изпълнение	Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт	брой	15	1	1	1	2	1	Индикаторът не е добре дефиниран, под информационни системи могат да се разбират различни продукти, в резултат на което измерването и неговата постижимост също може да варират.



Резултат	Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуга (20 мин)	брой	466 (98% от всички администрации)	0	0	0	1	1	Индикаторът не е добре формулиран, тъй като се отнася за период на изчакване преди клиентът да бъде обслужен, а не за самото обслужване. В същото време е трудно измерим, тъй като е невъзможно да бъде отчетен, дали декларираното спазване отговаря на действителността (понастоящем се декларира от самите администрации). Сложността при събирането и потвърждението на информацията го прави на практика и невъзможен за изпълнение. Очаква се през 2012 г. този индикатор да бъде премахнат на национално ниво.
Резултат	Администрации, въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение	брой	70	1	1	1	1	1	Индикаторът не е ясно дефиниран, тъй като трябва да се даде дефиниция на практики за подобряване на достъпа. В този смисъл той е трудно измерим, съответно постижим. Също така е спорно дали трябва да е индикатор за резултат или за изпълнение.
Резултат	Административни услуги, предоставяни онлайн.	брой	1000	1	1	0	2	1	Пряко свързан с индикатор за изпълнение “Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн”. Важно е да се уточни и на какъв етап от услугата ще се зачита постигане на индикатора – подаване на заявление, обработка, получаване на резултата.



Резултат	Услуги, включени в портала е-правосъдие	брой	10	2	2	2	2	1	Индикаторът е добре дефиниран, постижим и измерим.
Резултат	Администрации, достигнали ниво “отлично” при обслужване на принципа “one-stop-shop”	брой	70 (15% от общия брой администрации предоставящи услуги)	1	0	0	2	1	Индикаторът не е добре дефиниран, тъй като поставянето на самата оценка е предмет на динамика, затова препоръчваме преформулиране в посока – Администрации, въвели принципа на обслужване “one-stop-shop”.

Таблица 19: Оценка на индикаторите по Приоритетна ос 3

Легенда:

- 2 - Индикаторът покрива значението на критерия
- 1 - Индикаторът покрива частично значението на критерия
- 0 - Индикаторът не покрива значението на критерия

На база на направения анализ могат да се изведат следните закономерности:

	S	M	A	R	T
0	17%	28%	52%	0%	0%
1	38%	31%	34%	31%	100%
2	45%	41%	14%	69%	0%

Таблица 20: Изводи от оценката на индикаторите

Най-проблематичен от всички 5 анализирани критерия е критерият „Постижимост“. Тясно дефинирани, в 52% от случаите индикаторите могат да се смятат за непостижими, което е много висок процент. Същевременно частично постижими са друга 1/3 от показателите, което носи изключително висок риск при отчитане на така формулираните индикатори. Идентифицирани са проблеми и с критериите „Специфичност“ и „Измеримост“, макар и в по-малка степен. „Релевантността“ (в смисъл на обвързаност с целите на програмата) е най-силната страна на системата от индикатори. Този анализ показва, че при евентуална корекция на индикаторите, най-важните промени би следвало да бъдат направени по отношение на точното дефиниране на понятията, залегнали в индикаторите.

	0	1	2
ПО 1	33%	40%	28%
ПО 2	12%	48%	40%
ПО 3	18%	51%	31%

Таблица 21: Изводи от оценката на индикаторите

Колкото до качеството на индикаторите по приоритетни оси, за най-отговарящи на SMART критериите могат да се смятат индикаторите по ПО 2 (40% пълно отговаряне на критериите и само 12%, които не отговарят на критериите), които са най-лесно измерими и проследяеми. Това лесно може да се обясни със спецификата на самата приоритетна ос, където има основно обучения, и тяхната оценка е по-разбираема и позната. За най-проблематични могат да бъдат смятани индикаторите по ПО 1, като 33% от тях не отговарят на SMART критериите, а 40% ги покриват частично. Съответно изводът, който може да се направи е, че индикаторите по ПО 1 имат най-голяма нужда от промяна.

Връзка между целите на ПО/подприоритетите и системата от индикатори

В настоящата точка е направен анализ на връзката между целите на приоритетните оси/подприоритетите на ОПАК и системата от индикатори. Целта на този преглед е да се отговори на следния въпрос: доколко постигането на целите на ОПАК може да бъде установено чрез системата от индикатори.

В таблицата по-долу индикаторите са разпределени по подприоритетите, на които съответстват.

Цел на приоритет	Цел на подприоритет	Релевантни индикатори за изпълнение	Релевантни индикатори за резултат
I. Ефективно функционира не на администрацията и на съдебната система	1.1 Подобряване на ефективността на държавната администрация чрез стимулиране на организационното развитие на административните структури	Функционални анализи, извършени от административни структури	Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционалния анализ
	1.2 Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ	Проведени информационни кампании	Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики
	1.3 Подобряване на процеса на разработване и прилагане на политики в партньорство и координация с всички заинтересовани страни		<ul style="list-style-type: none"> Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни
	1.4 Оптимално и ефективно използване на публичните ресурси чрез ПЧП		Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП
	1.5 Повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в съдебната система и подобряване организацията на работните процеси в нея	Органи на съдебната власт, въвели системи за управление на делата	
	1.6 Подобряване капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на доброто управление	-	-
II. Подобряване на управлението на човешките ресурси и повишаване на квалификацията на служителите в държавната администрация	2.1 Подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации		Администрации, използващи Единната Информационна система за УЧР
	2.2 Подобряване на професионалната компетентност на служителите в администрацията за по-ефективно и ефикасно изпълнение на задълженията	<ul style="list-style-type: none"> Новоразработени (и осъвременени) обучителни модули за администрацията Общ брой на обучените служители в администрацията <ul style="list-style-type: none"> - обучени жени от общия брой обучени - обучени служители на местната 	Служители, успешно преминали обученията с получаване на сертификат

ия, съдебната система и структурите на гражданското общество		администрация от общия брой обучени	
	2.3 Подобряване на знанията и уменията на структурите на гражданското общество за реализиране на местни и национални политики и постигане на ефективно партньорство и диалог с администрацията	Брой СГО, обучили служителите си - обучени жени от общия брой обучени	
	2.4 Подобряване на квалификацията на магистратите и съдебните служители и развитие на цялостна политика за управление на човешките ресурси в съдебната система	<ul style="list-style-type: none"> • Новоразработени (и осъвременени) обучителни модули за съдебната система • Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители - обучени жени от общия брой обучени 	<ul style="list-style-type: none"> • Служители, успешно преминали обученията с получаване на сертификат • Органи на съдебната власт, въвели система за УЧР
	2.5 Подобряване капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на човешките ресурси в държавната администрация	-	-
III. Модерно обслужване от страна на администрацията и на съдебната система	3.1 Развитие на качествени и насочени към потребителя административни услуги	<ul style="list-style-type: none"> • Администрации, въвели системи за управление на качеството • Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн 	<ul style="list-style-type: none"> • Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуга (20 мин.) • Администрации, въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение • Административни услуги, предоставяни онлайн • Администрации, достигнали ниво „отлично“ при обслужване на принципа “one-stop-shop”
	3.2 Осигуряване на стандартна и съвместима информационно-комуникационна среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса	Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот	
	3.3 Повишаване ефективността и прозрачността в дейността на съдебната власт чрез въвеждането на интегрирани автоматизирани информационни	Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната	Услуги, включени в портала е-правосъдие

системи	власт	
3.4 Подобряване на капацитета на държавната администрация, структурите на гражданското общество и съдебната система чрез използване на опит и добри практики от други държави членки на ЕС в областта на административното обслужване и електронното управление	-	-

Таблица 22: Връзка между целите на ОПАК и системата от индикатори

Приоритетна ос 1

Системата от индикатори на ОПАК включва индикатори за изпълнение и резултат, които могат да бъдат отнесени към подприоритет 1.1., но те са твърде специфични и не обхващат напълно всички заложи в ОПАК индикативни дейности за подобряване на ефективността на държавната администрация, като например стратегии, анализи, модели и техники.

Индикаторите по подприоритет 1.2 също са за изпълнение и резултат. Между двата индикатора няма пряка връзка, т.е. измерването с индикатора за резултат не е следствие на измерването с индикатора за изпълнение. По този начин не се отчита резултатът от проведените информационни кампании, както и не се отчита броят на разработените правила за мониторинг на изпълнението на политики. Също така индикаторите не са обвързани с една от целите на подприоритета, а именно подобряване капацитета на Омбудсмана.

По подприоритет 1.3 не са идентифицирани индикатори за изпълнение, т.е. обичайната йерархия на индикаторите не е спазена и резултатите не са обвързани с конкретни изпълнени дейности. Като се има предвид, че съгласно ОПАК подприоритетът подкрепя цялостния процес на разработване на политики (анализ и стратегическо планиране, предварителна оценка на въздействието, изпълнение на политиките и законите, управление на изпълнението им, неговия мониторинг, контрол и последваща оценка на въздействието) индикаторите са твърде ограничени.

Както и при подприоритет 1.3, по подприоритет 1.4 също не са идентифицирани индикатори за изпълнение. По този начин системата от индикатори не може да отчете дейностите, които водят до постигането на този резултат. В същото време самият индикатор „Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП“ е по-скоро индикатор за изпълнение, отколкото за резултат. Индикаторът не покрива предвидените в ОПАК анализи на функции и дейности на администрацията, за преценка на това кои от тях могат да се изпълняват от частния сектор и гражданското общество.

По подприоритет 1.5 също не е спазена обичайната йерархия на индикаторите, като е предвиден индикатор за изпълнение, но не и за резултат. Освен това, индикаторът не отчита цели групи предвидени дейности по подприоритета, целящи: Подобряване и прилагане на законодателството за съдебната система; Отчетност, прозрачност и достъп до информация за дейността на съдебната система; и Антикорупционни практики.

По подприоритет 1.6, както и по останалите подприоритети за транснационално и междурегионално сътрудничество – 2.5 и 3.4 не са предвидени индикатори. В този смисъл, от гледна точка на системата от индикатори на ОПАК, процедури по тези подприоритети не биха допринесли пряко за напредъка на програмата.

Приоритетна ос 2

За подприоритет 2.1 е идентифициран само индикатор за резултат, но не и за изпълнение. В същото време подприоритетът има много разнообразни цели: Подобряване политиката на управление на УЧР; Подбор на кадри в държавната администрация; Кариерно развитие; Мотивация на служителите в администрацията и Укрепване на звената по УЧР в администрацията. За тези цели не са предвидени изрични индикатори. Такъв е предвиден единствено за една от общо шестте цели - Развитие на интегрирана информационна система за УЧР.

Обученията на служителите наистина са основна цел на подприоритет 2.2 и в този смисъл индикаторите за обучителни модули, за броя на обучените служители и съответно за служителите преминали обучения със сертификат са най-релевантни. Извън системата от индикатори остават дейностите свързани с подобряване на капацитета на ИПА, както и отчасти с подобряването на планирането и оценката на обучението в държавната администрация.

По подприоритет 2.3 има единствено индикатор за изпълнение, но не се отчита резултатът от обучението за служители на СГО. Освен това системата от индикатори не отчита дейностите свързани с организационно развитие на СГО, които са предвидени в ОПАК.

Индикаторите релевантни на подприоритет 2.4 са аналогични на индикаторите по подприоритет 2.2. От индикаторите по ПО 2, по подприоритет 2.4 има най-много индикатори (4) и съответно постигането на целите на този подприоритет се отчита в най-голяма степен. Индикаторите не отчитат дейностите свързани с укрепване на капацитета на НИП. Следва да се отбележи също, че индикаторът „Органи на съдебната власт, въвели система за УЧР” не е обвързан с конкретен индикатор за изпълнение, като например „Брой създадени интегрирани информационни системи за управление на човешките ресурси” (такава дейност е предвидена в ОПАК).

Приоритетна ос 3

От всички подприоритети на ОПАК, най-голям брой и най-детайлни индикатори има за дейностите предвидени по подприоритет 3.1. По него има два индикатора за изпълнение и четири за резултат. Неспазването на обичайната пирамидална структура на индикаторната система, говори за това, че и в този случай има очаквани резултати, които не са пряко обвързани с конкретни дейности. Такива са индикаторите „Администрации, въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение” и „Администрации, достигнали ниво „отлично” при обслужване на принципа “one-stop-shop”. Извън системата от индикатори остават дейностите за подобряване на бизнес средата, както и дейностите насочени към гражданско общество и административно обслужване, които са заложили в ОПАК.

По подприоритет 3.2 има релевантен индикатор само на ниво изпълнение. В този смисъл, не е ясно какви резултати ще допринесат за реализирането на целите на подприоритета, а именно Стандартна информационно-комуникационна среда и Оперативна съвместимост.

На целите на подприоритет 3.3 съответстват един индикатор за изпълнение и един индикатор за резултат. Въпреки това между индикаторите „Новоразработени/ обновени информационни системи за органите на съдебната власт“ и „Услуги, включени в портала е-правосъдие“ няма пряка връзка.

Изводи

В резултат на прегледа на връзката между целите на приоритетните оси/подприоритетите и индикаторите, може да се направят следните изводи:

- Единствено по подприоритетите за транснационално и междурегионално сътрудничество не са предвидени индикатори.
- Налице са подприоритети, за които има единствено индикатори за изпълнение или индикатори за резултат, т.е. йерархията на индикаторите не е спазена навсякъде. Това води до липса на последователност между някои от индикаторите и съответно трудности при проследяването на връзката изпълнение-резултат.

В ОПАК са заложили множество специфични цели на подприоритетите, както и индикативни дейности. Постигането на част от тези цели е възможно чрез настоящата система от индикатори на ОПАК. Както показват резултатите от анализа, обаче, има множество цели (и съответно дейности), чието постигане не може да бъде отчетено чрез настоящите индикатори. В този смисъл, има дейности по ОПАК (посочени по-горе), които допринасят за постигане на целите на програмата, но те не се отчитат от системата от индикатори.

Покритие (coverage) и баланс

Друг критерий, който е посочен в РД2 е критерият покритие. Напълно разбираемо е, че дадена система от индикатори не би следвало да покрива всички предвидени интервенции в програмата. Подобна система от индикатори би била твърде скъпа и ненужна. В EVALSED е отбелязано, че индикаторите би следвало да покриват достатъчно голям дял от програмните интервенции, т.е. $\frac{3}{4}$ от планираните разходи. С оглед на установения голям брой дейности по ОПАК, които не се регистрират от системата от индикатори на програмата, може да се твърди, че системата не покрива достатъчна част от планираните (и вече изразходваните) разходи. Поради тази причина тя би следвало да се разшири и да включи нови индикатори, които да отчитат основните дейности, които до момента остават извън обсега ѝ.

В ОПАК са включени сравнително малък брой индикатори – 29. Между отделните оси има добър баланс – 8 индикатора по ПО 1, 12 по ПО 2 и 9 по ПО 3. Сравнителен баланс има и между индикаторите за изпълнение (16) и индикаторите за резултат (13). Това донякъде отговаря на препоръчаната от международните практики пирамидална структура на индикаторите – най-много индикатори на ниво изпълнение и най-малко на

ниво въздействие. По отношение на приоритетните оси това е спазено за ПО 2, но не и за ПО 1 и ПО 3, които имат повече индикатори за резултат, отколкото за изпълнение. Това прави връзката между индикаторите за изпълнение и за резултат трудно проследима.

На базата на всички заключения по-горе, може да се отправи препоръка към УО на ОПАК да разработи специфичен Наръчник за индикаторите подобно на други европейски ОП. Този наръчник би следвало да съдържа като минимум:

- списък на всички индикатори по ОПАК;
- отговорности за управление на индикаторите;
- Excel sheet за всеки индикатор (име, номер, дефиниция и описание, базова и целева стойност, метод за изчисление, връзка със системата за наблюдение, източник на информация);
- важност за всеки индикатор за започване на ad hoc или текуща оценка (ниска, средна, висока), съгласно Регламент 1083/2006, при констатация, че съществува риск от неизпълнение;
- служител/и отговорен за поддържане на Наръчника.

В Плана за оценка на ОПАК е посочено, че за “значително отклонение”, при което може да се счита за необходимо условие извършването на оценка, се смята отклонение от 15 % от заложените индикатори. С оглед на това, че индикаторите не са достатъчно обвързани с времето и целевите стойности са предвидени за 2013 г., тази система за ранно сигнализиране трудно може да влезе в действие своевременно.

2.3.2.2. Приключили проекти по ОПАК

Съгласно методологията на настоящата оценка, физическият напредък е измерен на две нива: на база постигнати резултати вследствие на приключилите проекти и на база оценка на очакваните резултати от проектите, очакващи одобрение на окончателния доклади, и в процес на изпълнение.

В този раздел от доклада е представен физическият напредък на база постигнатите резултати от приключилите проекти. На първо място е направено кратко описание на характеристиките на тази група проекти.

Приключилите проекти по ОПАК са 120. Продължителността на 81 от проектите е била в рамките от 7 до 12 месеца, 36 проекта – от 13 до 18 месеца и само 2 – от 19 до 24 месеца. Най-много са приключилите проекти по ПО 2 – 69 и ПО 1 – 42. В ПО 3 имаме само 6 приключили проекта, а в ПО 4 – 3. Разпределението на проектите по приоритетни оси и видове бенефициенти показва концентрация на проектите по ПО 1 в централната администрация и структурите на гражданско общество (СГО). При ПО 2 фокусът е почти изцяло върху СГО, а при ПО 3 и ПО 4 – в централната администрация. Може да заключим, че преобладаваща част от приключилите проекти включват бенефициенти от централната администрация и СГО и съвсем незначителна част от бенефициенти от областната и общинската администрация, както и органите на съдебната власт.

Бенефициенти/ Приоритетни оси		ПО 1 Добро управление	ПО 2 Управление на човешките ресурси	ПО 3 Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление	ПО 4 Техническа помощ	Общо
Централна администрация	Брой	15	3	5	3	26
	% в Бенефициент	58%	12%	19%	12%	100%
	% в Приоритетна ос	36%	4%	83%	100%	22%
Областна администрация	Брой	1	0	0	0	1
	% в Бенефициент	100%	0%	0%	0%	100%
	% в Приоритетна ос	2%	0%	0%	0%	1%
Общинска администрация	Брой	3	0	1	0	4
	% в Бенефициент	75%	0%	25%	0%	100%
	% в Приоритетна ос	7%	0%	17%	0%	3%
Органи на съдебната власт	Брой	3	3	0	0	6
	% в Бенефициент	50%	50%	0%	0%	100%
	% в Приоритетна ос	7%	4%	0%	0%	5%
Структури на гражданското общество	Брой	20	63	0	0	83
	% в Бенефициент	24%	76%	0%	0%	100%
	% в Приоритетна ос	48%	91%	0%	0%	69%
Общо	Брой	42	69	6	3	120
	% в Бенефициент	35%	58%	5%	3%	100%
	% в Приоритетна ос	100%	100%	100%	100%	100%

Таблица 23: Участие на бенефициентите в изпълнението на ОПАК

Източник: Обединение „СМАРТ“

Пояснителни бележки: „% в Бенефициент“ се отнася до дела на проектите по приоритетни оси в рамките на разглеждания вид бенефициент – ето защо, сумата на тези дялове по съответните редове е равна на 100% и може да бъде проследена в последната колона от таблицата; „% в Приоритетна ос“ се отнася до дела на проектите на дадения бенефициент в общия брой проекти по съответната приоритетна ос – ето защо, сумата от тези дялове е равна на 100% и може да бъде проследена в последния ред от таблицата.

Най-много проекти са били изпълнени в подприоритет 2.3 – тук техният брой е 63, следван от подприоритет 1.2 – 28 (вж. таблицата по-долу).

Подприоритет	Брой проекти	%
1.1	1	0,8
1.2	28	23,3
1.3	4	3,3
1.4	6	5,0
1.5	3	2,5
2.1	1	0,8
2.2	2	1,7
2.3	63	52,5
2.4	3	2,5
3.1	5	4,2

3.2	1	0,8
4.2	3	2,5

Таблица 24: Брой проекти по подприоритети

Източник: Обединение СМАРТ

За целите на оценката беше направен детайлен преглед на окончателните технически и финансови доклади на всички 120 приключили проекта и по този начин беше събрана и обработена базовата информация за измерването на физическия и финансовия напредък. Въз основа на този детайлен преглед беше установено, че форматът на техническите доклади предлага твърде обща структура за отчитане на проектите, която на практика е довела до представянето и одобрението на разнородни по вид, обхват и съдържание окончателни технически доклади. Ето защо, една от препоръките на оценката е прилагането на структуриран детайлен формат за техническото отчитане на проектните дейности (каквото в известна степен вече е въведен), който да осигури прилагането на единен систематичен подход, по който бенефициентите да представят своите проекти, изпълнението на дейности и постигнати резултати.

С цел оценка и представяне на прецизността на наличната информация, както и обективно аргументиране на измерения физически напредък, беше въведен и приложен класификационен критерий, отнасящ се до изчерпателността и детайлността на информацията за изпълнението на заложените индикатори в отчетните доклади на проектите. В таблицата по-долу е представена оценката на екипа за степента на изчерпателност на информацията по отношение на отчитане на напредъка.

Прави впечатление, че при проектите от ПО 1 няма проекти, за които да липсва значителна част от необходимата за оценката информация, а тези с пълна информация са повече от половината. При ПО 2, три от четири проекта съдържат частична информация по отношение на изпълнението на индикаторите, а един от десет проекта е с липсваща значителна информация, която да позволи оценката на напредъка. При ПО 3 липсват проекти с пълна информация (все пак, тук трябва да бъде взето предвид, че изпълнените проекти са твърде малко на брой, за да може да бъде направено общо заключение).

ПРИОРИТЕТНА ОС		ОЦЕНКА		
		Пълна информация	Частична информация	Липса на значителна част от необходимата информация
ПО 1 Добро управление	брой	23	18	0
	%	56%	44%	0%
ПО 2 Управление на човешките ресурси	брой	10	51	7
	%	15%	75%	10%
ПО 3 Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление	брой	0	2	1
	%	0%	67%	33%
ОБЩО*	брой	33	71	8
	%	30%	63%	7%

Таблица 25: Оценка за нивото на изчерпателност на информацията по отношение на отчитане на напредъка в окончателните технически отчети

* Общо 112 проекта са оценени по отношение на изчерпателността на информацията за отчитане на напредъка; в 8 от случаите, оценителният екип не е могъл да приложи тристепенната скала

Източник: Обединение „СМАРТ“

Допълнителни пояснения

По-долу са представени допълнителни пояснения за методиката за оценка на напредъка:

- Както е отбелязано и в самата ОПАК, към 2007 г. В България има общо 176 съдилища и 153 прокуратури. Независимо, че според сега действащия Закон за съдебната власт, който определя подразделенията на Прокуратурата (Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури) като една обща структура, ние приемаме, че за целите отчитане на напредъка ще се придържаме към подхода за признаване на отделните структурни единици. Въпреки това изказваме своето разбиране, че внедряването на информационни системи е предмет на целенасочено действие към цялата организация и именно поради това считаме, че внедряването на технологии само в отделни структури от прокуратурата и съдебната власт е некоректно, респективно индикаторите, отразяващи тези процеси подлежат на преформулиране и прецизиране.
- Според информацията получена от УО броят на администрациите на централно и териториално ниво през 2007 г. е бил 554. Спрямо този брой са били ориентирани и целевите стойности, заложи в ОПАК. Понастоящем броят на администрациите е нараснал до 592, което наложи приемане на допусканията, отразени в таблиците представящи резултатите за постигане на индикаторите, а именно, че при наличие на индикатор посочен като абсолютна стойност и пояснен чрез процентно съотношение към общия брой, ние приемаме за меродавен показателя в абсолютна стойност.
- При извършената проверка на проектите от група 1, се установи, че има схеми, в които са се финансирали дейности, чиито резултати са ориентирани към целевите индикатори на други приоритетни оси. В такива случаи напредъкът за всяка приоритетна ос е отчетен на базата на изпълнението на индикаторите в рамките на тази ос. Така например:
 - При извършване на Функционални анализи, изпълнени от СГО, приемаме че те не покриват изискването на целевия индикатор “Функционални анализи, извършени от административни структури” и не ги отчитаме по съответната ос, тъй като СГО не са административни структури по смисъла на законовата и нормативна база действаща в РБ през 2011 г.
 - При извършени обучения по проекти извън ос 2, приемаме, че броят на обучените служители може да бъде отнесен към общия напредък по

съответните дейности в съответствие с евентуално пре-формулиране на релевантните цели стойности. Самият физически напредък е коментиран в следващите части на доклада, където са отбелязани и други ограничителни условия, наложени при програмирането.

- Точното и коректно отчитане на някои цели и произтичащи от тях индикатори по приоритетните оси е изключително трудно на база на наличната информация, поместена от бенефициентите в окончателните им доклади. Пример за подобни цели и свързани индикатори са брой жени, от общия брой обучаеми.
- Въз основа на горната констатация, оценителният екип препоръчва на УО, след представяне на окончателния доклад, съдържащ и базата данни за всички проекти, която беше създадена за целите на анализа, да изведе тези проекти, където разделението „общ брой обучаеми / от които жени“ не е посочено и да отправи директно искане до съответните бенефициенти за предоставяне на достоверна информация, която да послужи за изчисление и отчитане на индикатора.

От извършената проверка на документи се установи, че някои формуляри за отчитане на изпълнението не са изисквали от Бенефициента да посочва в подреден и недвусмислен вид постигането на заложените индикатори. Нещо повече – самият образец на формуляр за кандидатстване въвежда понятието индикатор, като обаче това е отнесено към конкретните проектни дейности, или т.нар. специфични, микроиндикатори - *“... индикаторите трябва да съответстват на предвидените от кандидата дейности...”*. Така на практика кандидатите не са имали ангажимент да определят и отчитат стойности по ключовите индикатори на ниво Приоритетна ос. В някои формуляри за кандидатстване е било записано: *“... посочените в указанията за директно предоставяне индикатори за изпълнение, описани и в самата оперативна програма, измерват постигането на целта на подприоритета. Насърчава се, но не е задължително, включването им в проектните предложения, като в тези случаи те трябва да се изпълняват от една или повече дейности”*.⁴⁰

Така с допуснатата възможност да не се търси обвързаност между отделните проекти и целите на по-високи нива е затруднено отчитането на общите цели и приоритети на програмата, което е довело до ниско (и трудно доказуемо в не малко случаи) изпълнение на индикаторите, съотнесено към размера на разплатени средства. Ето защо представените резултати от изпълнението следва да се разглеждат пречупени през заключенията за полезност на изходната информация.

2.3.2.3. Анализ на финансовия напредък по ОПАК

Преди да бъде разгледан напредъкът подробно на ниво приоритетна ос е необходим преглед на цялостния финансов напредък на ОПАК до 31 август 2011 година.

⁴⁰ Например: по подприоритет 1.5, бюджетна линия BG051PO002/09/1.5-02, номер K09-15-4/30.04.2009 г.

Таблицата по-долу представя анализ на чистия финансов напредък в реални и относителни стойности на Програмата през периода 2007-2011 година.

ПОКАЗАТЕЛ	СТОЙНОСТ
<i>към 31.08.2011 година</i>	
Общ бюджет на програмата	353 592 720,03 лв.
Финансиране от ЕС	300 553 812,12 лв.
Национално съфинансиране	53 038 907,91 лв.
Сума на проектите	198 379 277,15 лв.
Безвъзмездна финансова помощ (<i>договорена сума</i>)	198 252 335,71 лв.
Оставащ ресурс	155 340 384,32 лв.
Изплатени средства* (<i>нето</i>)	94 378 654,32 лв.
Верифицирани разходи	79 351 132,74 лв.
Равнище на усвояемост (%)	26,69%
Верифицирани разходи (<i>% от изплатените суми</i>)	84,08%
Равнище на договаряне	56,07%
<i>Финансов напредък към 31.10.2011 г. с натрупване</i>	
Безвъзмездна финансова помощ (<i>договорена сума</i>)	199 744 638,30 лв.
Равнище на договаряне	56,49%
Изплатени средства* (<i>нето</i>)	96 657 083,30 лв.
Равнище на усвояемост (%)	27,34%
Верифицирани разходи	72 181 456,28 лв.
Верифицирани разходи (<i>% от изплатените суми</i>)	74,68%

Таблица 26: Общ финансов напредък по ОПАК

* В изплатените средства са включени изплатени суми по прекратен проект на Сдружение „Добротворство“ на стойност 74 189,42 лв., които не са възстановени към ОПАК.

Източник: МФ - Финансови отчети ОПАК

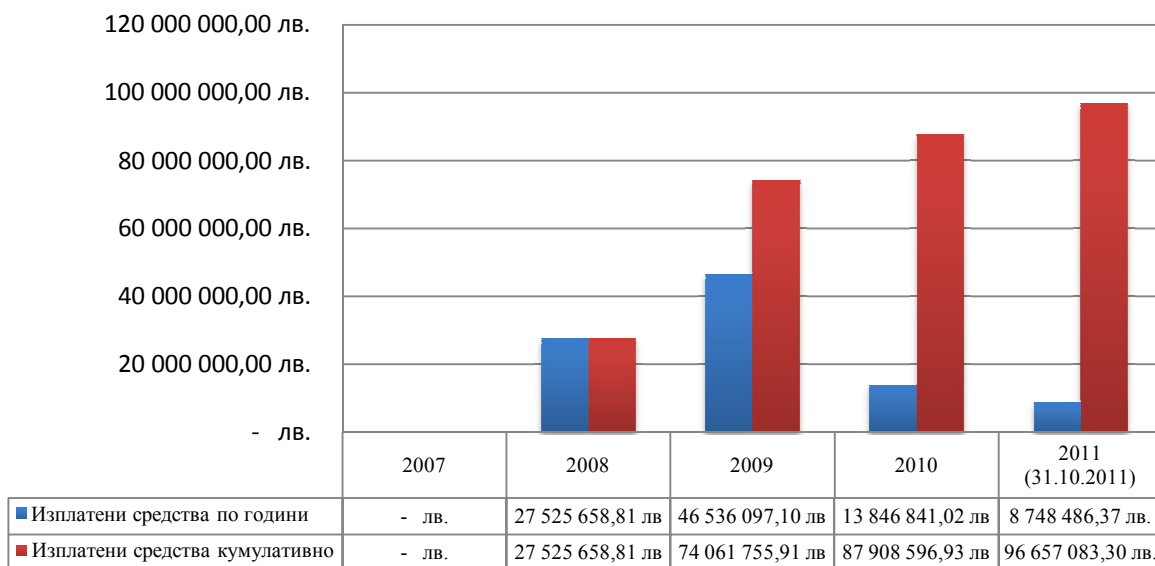
Към 31.08.2011 г. равнището на договаряне е малко над 56%, като сумата е близо до 200 млн. лв. В същото време усвояемостта, изчислявана въз основа на изплатените суми (нетни), т.е. изплатените суми след възстановяване на суми по главници и лихви⁴¹ е над 26%. Относителният дял на верифициране на разходите към изплатените суми е 84%, което е обяснимо с технологичния процес на верификация.

В периода 31.08 – 31.10. 2011 г. отчитаме повишаване на равнището на договаряне като дялът на сключените договори нарасна до 56,49% от общия бюджет на програма или увеличение с 18 258 404 лв. В рамките на този период стойността на сключените договори реално представляват около 10% от всички сключени договори до този момент, което можем да отбележим като положителен сигнал след отчетеното изоставане в процеса на договориране в периода 2009-2010 г.

⁴¹Към настоящия момент възстановените суми от бенефициентите към програмата възлизат на 2 436 302 млн. лева.

В същото време наблюдаваме и ръст в изплатените средства, като равнището на усвояемост достигна над 27%, което в стойностно изражение е над 96,5 млн. лв. Независимо от нарастването на сумата изплатените суми следва да отбележим, че делът на верифицираните разходи спрямо изплатените суми намалява и достига до 74% (спад от 10 пункта), като сумата възлиза на 72 млн. лв. Това се дължи на сторниране на част от верифицираните разходи в предходни периоди.

На Фигура 12 сме представили усвояемостта на средствата по години и с натрупване, като сме съотнесли информация съобразно последните получени данни към 31.10.2011 г.



Фигура 12: Финансов напредък на ОПАК 2007-2011 г.

Във времеви аспект сериозно внимание следва да бъде обърнато на факта, че през периода 2010-2011 година има забавяне на темпа на усвояване на средствата. Взимайки предвид срока на изпълнение на проектите (226 проекта са със срок до 18 м.) е лесно обясним фактът, че най-големият финансов напредък е реализиран през 2009 г., поради факта, че през първите две години са стартирали 24 процедури.

Първите процедури по ОПАК се обявяват към края на 2007 г. През следващите 2 години отчитаме, че са извършени над 78% (над 74 млн. лева) от плащанията до момента, спрямо 20 млн. през последните години. Ниският дял на изплатените суми през последните две години се дължи основно на факта, че през 2009 г. са обявени едва 4 процедури, чието окончателно разплащане се извършва през 2010 и 2011 година. Други причини, които могат да се изтъкнат са:

- Закриването на МДААР и прехвърлянето на програмата към МФ и свързаната с това нужда от време за реструктуриране;
- Продължаващите реформи в административните и съдебни структури, което е довело и до прекратяване на проекти (пример НСЛС) и неподписване на други (Прокуратура на РБ);

- Актуализация на ОПАК, от октомври 2009 г. – Независимо, че актуализацията по същество не води до финансови промени, в т.ч и структурни, това допълнително се отразява върху темпа на договаряне и изплащане по Програмата.
- Наличие на голям брой проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад (т.нар. група 3) – това са проекти изпълнявани в периода 2008-2010 г. (виж карето със забележката;
- Проекти, които не са изпълнили заложените цели и дейности (например - проект изпълняван от ДАИТС⁴²), които правилно са санкционирани от УО и разходите по тях са възстановени на ОПАК.

Карте 1: След проведена работна среща с УО и получените разяснения относно проектите с този статус, можем да заключим, че изказаните причини са основателни и обосновани.

1. Административни забавяния за проекти по подприоритет 3.1, които са извън УО и Бенефициентите по подприоритета;
2. Сигнали за нередности;
3. Допълнително разглеждане на процедури по ЗОП (чакат се допълнителни доклади, относно тяхната коректност им).

По точки 2 и 3 протичат одити и проверки, като в основната си част това са проекти изпълнявани от Структури на гражданското общество (СГО)

Независимо, че част от тези фактори оказват минимално въздействие върху финансовия напредък на Програмата в цялост, съчетанието между тях води до забавяне на темпа на усвояване на финансови средства през последните години.

В същото време, и въпреки констатираното забавяне, делът на усвоени средства по ОПАК е най-висок в сравнение с останалите оперативни програми в България в рамките на програмния период 2007-2013 г.⁴³

Важен момент в настоящия анализ на финансовия напредък е свързан със сравняване на изплатените суми до момента спрямо първоначалните прогнози⁴⁴. Това е един от ключовите моменти при оценка на финансовия напредък на програмата, тъй като той реферира при **прилагане на правилото N+3 и N+2**. Това правило означава, че Европейската комисия може автоматично да си възстанови (de-commitment) всяка част от поетите ангажименти за плащане, за които не са направени разплащания след изтичането на третата/втората година след годината на ангажимента. На практика това правило означава, че ако Комисията има ангажимент да осигури финансиране за 2007 година и/или за всяка следваща година според прогнозния финансов план на Програмата и то не е платено в края на 2010 година (за 2007 г.), то автоматично се губи. Тъй като това правило се отнася до финансирането от страна на ЕС в настоящия доклад разглеждаме финансовия напредък по отношение на Структурните фондове. От страна

⁴² Понастоящем – Изпълнителна Агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“

⁴³ Съгласно данните налични на информационния портал eufunds.bg към 31.10.2011 г.

⁴⁴ Източник: LOTNAR

на ЕС, Програмата се финансира чрез средства от Европейския социален фонд⁴⁵. Приносът на ЕСФ е 85% от бюджета на програмата и се включва по всички приоритетни оси. Анализът обхваща прогнозните разходи и изплатени до момента по години. В таблицата е показан цялостният финансов напредък, в т.ч и сертифицираните разходи към момента.

Години	2007	2008	2009	2010	2011
Показатели					
Прогнозни стойности	21 857 998 лв.	31 997 291 лв.	43 568 012 лв.	45 909 366 лв.	49 150 413 лв.
Прогнозни стойности (с натрупване)	21 857 998 лв.	53 855 289 лв.	97 423 301 лв.	143 332 667 лв.	192 483 080 лв.
Изплатени средства (без натрупване)	- лв.	23 396 810 лв.	39 555 683 лв.	11 769 815 лв.	5 499 549 лв.
Изплатени средства (с натрупване)	- лв.	23 396 810 лв.	62 952 493 лв.	74 722 307 лв.	80 221 856 лв.
Верифицирани средства				62 516 256 лв.	- лв.
Сертифицираните разходи	- лв.	- лв.	- лв.	52 381 042 лв.	- лв.

Таблица 27: Финансов напредък по структурните фондове

Източник: LOTNAR

В края на 2010 г. е изтекъл периодът за постигане на поетите ангажименти за 2007 г. При заявени 21 857 998 лв. за 2007 г. по Програмата в края на 2010 г. са верифицирани над 62 млн. лева⁴⁶ и сертифицирани над 52 млн. лева, което е значително над поетите ангажименти. В таблицата по-долу е представен коефициентът на усвояемост, изразен чрез сертифицирани разходи спрямо финансовия план. За 2007 г. той е 2,4 и 0,97 спрямо поетите ангажименти за 2008 г. Отчетеното забавяне при плащанията към бенефициентите през последните две години естествено се отразява и върху усвояемостта на средствата по СФ.

Анализът показва, че към настоящия момент правилото за автоматичен "decommitment" на средства не е приложимо към 2010 г. В края на 2011 г. изтича срокът за отчитане на заявените средства за 2008 г.

Анализът показва, че към настоящия момент правилото за автоматичен "decommitment"⁴⁷ на средства не е приложимо до края на 2012 г., като сертифицираните разходи към 2011 г. са близо 60 млн. лв. при заявени 8 590 447 лв. за 2011 и 55 801 459 лв. за 2012 г.

⁴⁵ Съгласно чл. 34, ал. 2 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 10% от общия размер на средствата по някой от приоритетните оси на ОПАК ще бъдат използвани за финансиране на дейности, намиращи се извън обхвата на помощта от ЕСФ и попадащи в обхвата на ЕФРР.

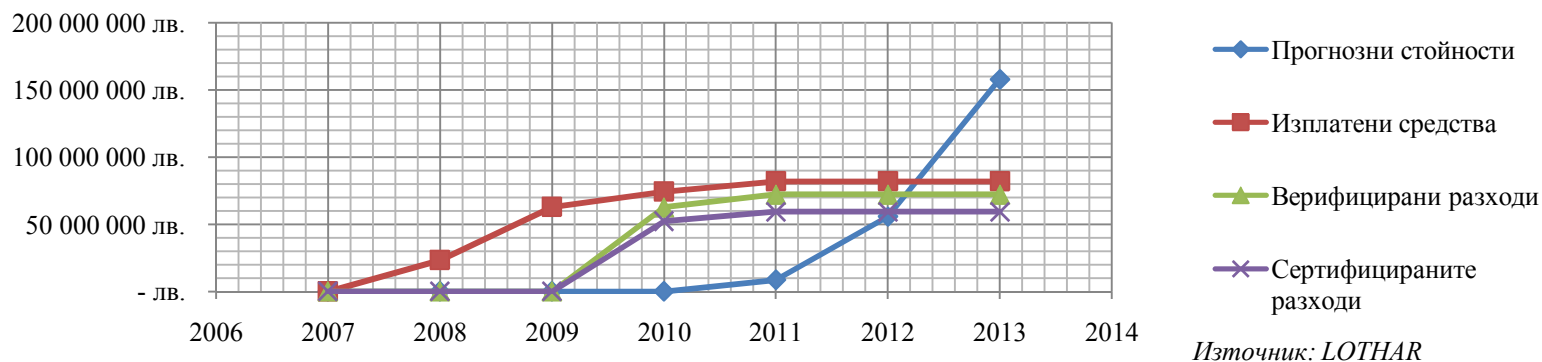
⁴⁶ Източник: LOTNAR

⁴⁷ Изменение на Регламент 1083/2006 от 16 юни 2010 г. - член 93 параграф 1 „For the purpose of the automatic decommitment, the Commission shall calculate the amount by adding one sixth of the annual budget commitment related to the 2007 total annual contribution to each of the 2008 to 2013 budget commitments.”
Параграф 2 „By way of derogation from the first subparagraph of paragraph 1 and from paragraph 2, the deadlines for automatic decommitment shall not apply to the annual budget commitment related to the 2007 total annual contribution”



За цялостно усвояване на заявените средства по СФ, считаме, че ключови са 2011 и 2012 г. (виж диаграма 13). Съществува риск за неизпълнение на заявените средства за 2011 г., като общата сума, която следва да бъде усвоена по СФ през 2013 г. следва да достигне малко над 158 млн. лв. Това означава, че до декември 2013 г. следва да бъдат сертифицирани 98,833 млн. лв.

За да не се достигне ситуация на автоматичен "decommitment", е необходимо ускоряване на темповете на усвояване на средства по програмата.



Фигура 13: Финансов напредък спрямо заявените средства по СФ

Финансов план		Прогнозни данни		Усвояване	Риск от "de commit"
Години	Период N+3 и N+2	Предварително заявени средства по ЕСФ (без натрупване)	Правилото n+2/3 (към декември на съответната година)	общо сертифицирани разходи (без на натрупване)	
2007	N+3	21 857 998 лв.		- лв.	-
2008	N+3	31 997 291 лв.		- лв.	-
2009	N+3	43 568 012 лв.		- лв.	-
2010	N+3 /(изтича 2007)	45 909 366 лв.		52 381 847 лв.	
2011	N+2 /(изтича 2008)	49 150 413 лв.	8 590 447 лв.	59 314 165 лв.	не
2012	N+2 /(изтича 2009)	52 409 543 лв.	55 801 459 лв.	59 314 165 лв.	не
2013	N+2/ (изтича 2010 и 2011)	55 661 189 лв.	158 147 237 лв.	59 314 165 лв.	да
2014	N+2 /(изтича 2012)		214 199 780 лв.	59 314 165 лв.	
2015	N+2 /(изтича 2013)		300 553 812 лв.	59 314 165 лв.	
ОБЩО		300 553 812		59314165	

Таблица 28: Финансов напредък при спазване на правилото N+3 и N+2

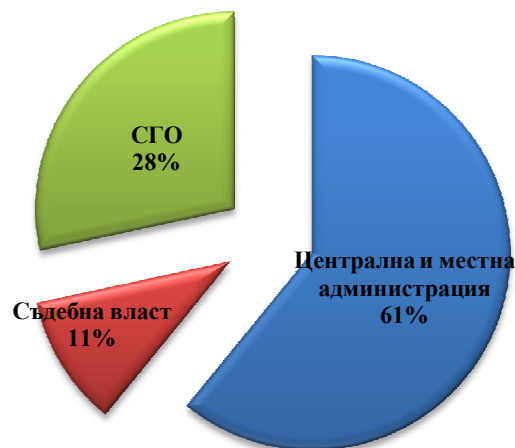
Източник: LOTHAR

Финансов напредък по типове бенефициенти

Финансовият напредък и степента на усвояване на средства от страна на отделните групи бенефициенти по Програмата в значителна степен влияе и върху физическия напредък по отношение на поставените индикатори. В настоящата част от анализа използваме агрегиран тип на бенефициенти в зависимост от тяхната функция, както следва:

- Администрации – централна, областна и общинска;
- Органи на съдебната власт;
- СГО – НПО и социално-икономически партньори.

На Фигура 14 е представен приносът на отделните групи бенефициенти към финансовото изпълнение на програмата



Източник: УО на ОПАК

Фигура 14: Принос на бенефициентите към финансовия напредък

С най-голям принос към финансовия напредък е централната и местна администрация, където са одобрени и финансирани 70 проекта (26 приключили, 36 в процес на изпълнение, 7 очакващи одобрение на окончателния доклад и 1 прекратен). Приносът на централната администрация към изплатените до момента финансови средства е 61%.

На второ място по принос към финансовия напредък са СГО с финансов принос от 28% спрямо общия бюджет на Програмата или над 26 млн. лв. Независимо от големия брой проекти изпълнявани от СГО през този период - общо 137 проекта (83 приключили, 51 в процес на окончателно одобрение и 3 прекратени), общият финансов принос на СГО е по-малък, като това се дължи на факта, че отделните сключени договори със СГО са на стойност между 100-400 хил. лв.

Третата група бенефициенти, съдебната власт, към момента са с най-малък финансов принос. С общо 19 проекта (6 приключили, 4 в процес на изпълнение, 3 очакващи одобрение на окончателния доклад, 4 прекратени и 2, които няма да се подписват), финансовият принос на бенефициентите от тази група възлиза на над 10 млн. лв.

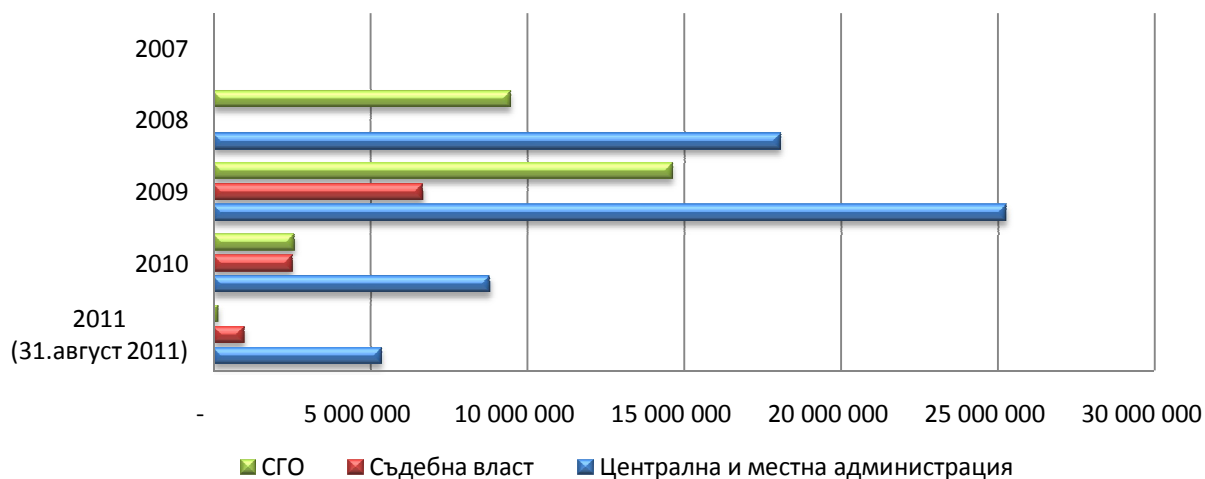
Таблицата по-долу показва изплатените суми към бенефициентите и техния принос към общия бюджет на програмата.

Бенефициент	Изплатени суми (нето)	Коефициент спрямо общия бюджет
Централна и местна администрация	57 477 288	16,26%
Съдебна власт	10 123 233	2,86%
СГО	26 778 233	7,57%
ОБЩО	94 378 754	26,69%

Таблица 29: Принос на бенефициентите към финансовия напредък към 31.08.2011 г.

Източник: Обединение СМАРТ

В предходните части от настоящия доклад е отчетен броят на процедурите обявени от УО, по години и бенефициенти. На Фигура 15 сме показали изплатените суми (нетни) по години и бенефициенти.



Фигура 15: Изплатени суми по вид бенефициент по години

Както вече изтъкнахме, усвояването на средства се определя от периода на отваряне на процедурите по ОПАК. Темпът на усвояване на средствата от страната на всички групи бенефициенти повтаря отчетената динамика в изплатените средства по години.

Финансов напредък по Приоритетни оси

При оценката на финансовия напредък на ОПАК, оценката за финансовия напредък по приоритетни оси акцентира върху спазването на прогнозните (финансовите) пропорции на разходите и постигане на заложените цели. При тази част на оценката отчитаме факта, че резултатите към месец август 2011 г. са текущи, а не окончателни. В тази връзка подобен разрез в цялостната оценка на чистия финансов напредък е индикативен и позволява предварителни индикации за евентуална необходимост за по-голямо ускоряване на дейностите по някои от приоритетните оси на ОПАК. В таблиците по-долу е показан текущият финансов напредък по четирите приоритетни оси.

Приоритетни оси	Прогноза	Сума на проектите	БФП	Изплатени средства	Верифицирани разходи
	1	2	3	4	5
Приоритетна ос 1	84 862 253,04	53606547,20	53583754,60	32 770 107,08	28432644,45
Приоритетна ос 2	144 973 009,99	61995974,84	61891826,00	35 929 872,02	33 268 674,68
Приоритетна ос 3	109 613 743,27	70117808,53	70117808,53	23 342 213,43	15510708,70
Приоритетна ос 4	14 143 707,86	12658946,58	12658946,58	2 336 461,79	2139104,91
ОБЩО ЗА ПРОГРАМАТА	353 592 714,16	198 379 277,15	198 252 335,71	94 378 654,32	79 351 132,74

Таблица 30: Финансов напредък по приоритетни оси (1)

Източник: Обединение СМАРТ

Приоритетни оси	Прогноза	Сума на проектите	Равнище на договаряне по ПО	Коефициент на усвояемост	Коефициент на верификация
	1	2	3	4	5
Приоритетна ос 1	84 862 253,04	63,17%	63,14%	38,62%	86,76%
Приоритетна ос 2	144 973 009,99	42,76%	42,69%	24,78%	92,59%
Приоритетна ос 3	109 613 743,27	63,97%	63,97%	21,29%	66,45%
Приоритетна ос 4	14 143 707,86	89,50%	89,50%	16,52%	91,55%
ОБЩО ЗА ПРОГРАМАТА	353 592 714,16	56,10%	56,07%	26,69%	84,08%

Таблица 31: Финансов напредък по приоритетни оси (2)

Източник: Обединение СМАРТ

От показаната информация е видно, че забавянето, което отчетохме през 2009 г. като темп на договаряне, се е отразило и върху коефициента на усвояемост по приоритетните оси. С най-висок дял на договорени средства спрямо бюджета на оста е Приоритетна ос 4, където е постигнато близо 90% договорени средства, но и усвояемостта към момента е много ниска – едва 17% спрямо договорените средства. С оглед на факта, че по оста, бенефициент са структури на УО и високия дял на договорени средства, можем да очакваме усвояемостта в края на отчетния период да достигне до 90-100% от финансовия план. Към момента можем да отчетем по-сериозно изоставяне както в договорените средства, така и в усвояемостта по Приоритетна ос 2, чийто бюджет е най-голям.

По-детайлен анализ на финансовия напредък е направен при оценката на напредъка по Приоритетните оси на Програмата.

2.3.2.4. Физически напредък – обобщен преглед

Физическият напредък по приключилите проекти е отчетен на база степента на изпълнение на целевите стойности на системата от индикатори. Изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори показва известно изоставане в достигането на целите за 2013 г.

Стойностите на индикаторите към 31.08.2011 показват, че най-успешната дейност по ПО 1 е организирането на информационни кампании, като при нея, целевата стойност на индикатора е преизпълнена на 120%. Следващият по степен на изпълнение индикатор е „Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП” - 60% от целевата стойност. На трето и четвърто място са индикатор „Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики” – 18% и „Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието” – 16%. За всички останали индикатори, средната стойност на степента на изпълнение на целите е под 5%.

За голяма част от индикаторите по ПО 2 е отбелязан напредък, който предполага равномерно и устойчиво постигане на заложените цели. Делът на обучените жени е по-голям от заложения, както и делът на сертифицираните служители, успешно положили изпити. Индикаторите, свързани с разработването на обучителни модули отбелязват много добро изпълнение – над 50%. Общият брой обучени СГО покрива 90% от целевата стойност. Наблюдаваме известно изоставане, обаче, при общия брой обучени служители. Общият брой обучени съдебни служители и магистрати постига 37% от целевите стойности на индикатора – несъвсем високи стойности, но все пак такива, които позволяват изпълнението на целите в рамките на програмния период. Общият брой на обучените служители в администрацията отчита изпълнението на целите на 23% от целевата стойност.

Малкият брой приключили проекти по ПО 3 е основна причина за непокриването на определени индикатори. Физическият напредък в случая се дължи на постигнатите стойности по индикатор „Администрации, въвели системи за управление на качеството” (160%), „Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн” (40%) и „Административни услуги, предоставяни онлайн” (10%).

Като основна причина за отчитането на относително ниските резултати, приемаме липсата на пряко съответствие между заложените макро индикатори и отчитаните специфични микро индикатори за изпълнението на отделните процедури. По този начин, на практика, не съществуват правила, по които микро индикаторите да бъдат отнесени към заложената система от индикатори на макро програмно ниво.

На практика, макро индикаторите не предписват в детайли всички дейности, които трябва да бъдат отнесени към тях. В случай, че има възможност, обхватът от дейности, включен в дефинициите на основните индикатори за изпълнение и резултат може да бъде разширен с цел:

- Да обхване всички възможни предвидени дейности, имащи отношение към програмните цели;

- Да осигури съответствие между заложените макро индикатори и използваните специфични индикатори по отделните процедури;
- Да предостави възможност за включване на специфичните индикатори във формалното отчитане на проектното изпълнение по приоритетни оси.

В настоящия анализ, предлагаме подход, който разширява обхвата на основните макро индикатори и предлага алтернативно отчитане на физическия напредък въз основа на добавените стойности от специфичните индикатори. Това пре-дефиниране и разширяване обхвата на индикаторите позволява да бъде получена по-пълна картина по изпълнението на проектите и дава по-точна представа за реализирания напредък.

По ПО 1 добавянето на всички други релевантни анализи към функционалните анализи води до разлика в постигането на целите, възлизаща на три пъти. При голяма част от индикаторите наблюдаваме напредък, който сигнализира за успешно постигане на целите. Все пак налице са индикатори, за които физическият напредък е значително изостанал. След разширяването на обхвата на индикаторите, потребността от предприемане на специални мерки (и евентуални пренасочвания на средства) с цел подобряване изпълнението им е ясно подчертана.

По ПО 2, на база разширените дефиниции на индикаторите, наблюдаваме по-висока степен на изпълнение на целевите стойности. Въпреки това, физическият напредък на общия брой обучени служители, който е и сред индикаторите с най-голямо изоставане от заложените цели, остава непроменен. Приложеният подход води и до частично подобрене в броя обучени служители на местната администрация, на СГО и на съдебната система. Отчитането на обучените СГО от специфичните индикатори води до преизпълнение на заложените цели на 150%.

По ПО 3 броят на приключилите проекти е твърде малък, за да могат да бъдат правени устойчиви изводи за постигнатия физически напредък. Все пак, ясно са очертани индикаторите, чийто напредък е отчетен, и тези, които все още предстоят да бъдат постигнати.

В допълнение към споменатите по-горе причини за подценяване на физическия напредък при отчитането му, идентифицираме и следните допълнителни проблеми:

- Липса на информация доколко заложените цели при програмирането са актуални и адекватни към момента. Освен това, липсва техническа информация как тези цели са били определени.
 - Ето защо, възниква потребност от анализ за потвърждаване или ревизиране на целевите стойности на индикаторите (например, целевата стойност на общия брой обучени служители следва да бъде ревизирана и актуализирана предвид действителния брой заети в ДА към момента).
- При отчитането на броя обучени не е взета предвид продължителността на обученията. Пренебрегването на тази информация води до силно подценяване на постигнатия физически напредък, както и до силно надценяване на заложената

целева стойност. Така например, някои от обученията са еднодневни, а други (езикови, компютърни и т.н.) продължават повече от няколко месеца, което прави общото отчитане на броя обучени в тях не много точно. Включването на броя обучителни дни (или заместването на общия брой обучени с брой обучителни дни) в системата от индикатори би довело до по-точно отразяване на физическия напредък. При направено допускане, че средната продължителност на проведените вече обучения е три дни (при отчетени от НСИ 5,4 дни средна продължителност на професионалните обучения за 2005 г.) и непроменена целева стойност, отчетеният физическия напредък показва много по-добро изпълнение на индикатора - 45%.

2.3.2.5. Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 1

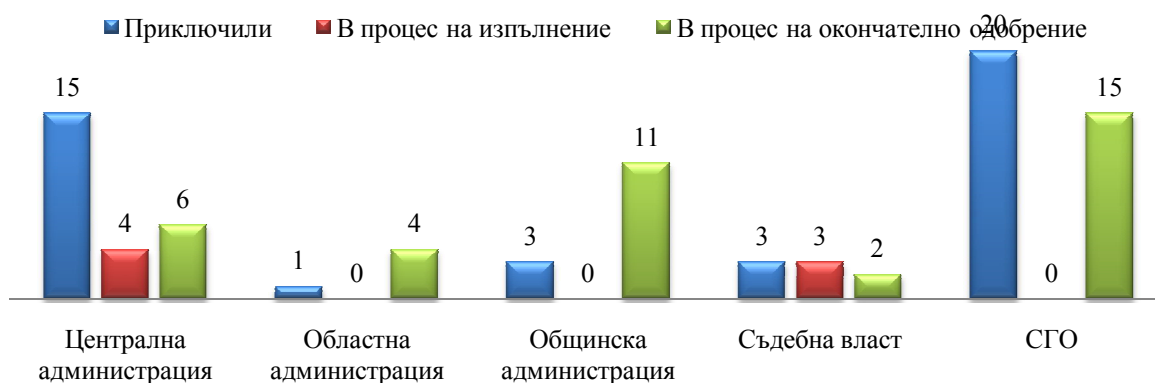
Както беше посочено по-рано, общото индикативно финансиране по ПО 1 е 84 862 253,04 лв., или 24% от общия бюджет на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г.

Финансов напредък

Напредъкът на ОПАК, в частност по Приоритетна ос 1, зависи от очаквания принос на отделните бенефициенти във връзка с изпълнението на физическите индикатори и постигане на финансовия напредък. В рамките на приоритетна ос 1 „Добро управление“ са посочени пет групи бенефициенти в зависимост от техния статус, както следва:

- **Централна администрация** - МС, МП, ИПА, МФ, АОП, КЗК, Централни администрации, Омбудсман, местни обществени посредници;
- **Областна администрация;**
- **Общински администрации;**
- **Органи на съдебната власт** - АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС;
- **Структури на гражданското общество** - социално – икономически партньори, НПО;

В графиката по-долу сме групирали бенефициентите и броя на проектите.



Фигура 16: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 1

Както е видно от графиката, проектите, очакващи одобрение на окончателния доклад, са значителна част от одобрените за финансиране проекти по приоритетната ос, общо 38. Основната част от тях са проекти на общинската администрация (11) и СГО (15). Следва да се има предвид, че една значителна част от тези проекти са приключили през 2009 г. и 2010 г. и решението относно техния статус, ще даде коректна и точна преценка за физическия и финансов напредък.

Въз основа на това, окончателното решение за одобрение или неодобрение на тези проекти е важно по няколко линии:

- Отчитане на разполагаемия бюджет
- Планиране на бъдещи процедури
- Отчитане на физическия напредък
- Отчитане на ефективността и ефикасността

Договорените, верифицираните и изплатени разходи по Приоритетна ос 1 показват, че към 30.08.2011 г. равнището на договаряне по оста е над 63%, като сумата е над 53 млн. лв. В същото време усвояемостта, изчислявана въз основа на изплатените суми (нетни), т.е. изплатените суми след възстановяване на суми по главници и лихви, е над 38%.

ПОКАЗАТЕЛ	СТОЙНОСТ
Индикативен бюджет по Приоритетна ос 1	84 862 253,04 лв.
Финансов принос на СФ	72 132 915,09 лв.
Национално финансиране	12 729 337,96 лв.
Сума на проектите	53 606 547,20 лв.
Безвъзмездна финансова помощ (Договорена сума)	53 583 754,60 лв.
Оставащи средства	31 278 498,44 лв.
Изплатени средства (нето)	32 770 107,08 лв.
Усвояемост (%)	38,62%
Верифицирани разходи	28 432 644,45 лв.
Верифицирани разходи % от Изплатените суми	86,76%
Равнище на договаряне	63,14%
Финансов напредък към 31.10.2011 г. с натрупване	
Изплатени средства (нето)	33 708 349,97 лв.
Равнище на усвояемост (%)	39,72%

Таблица 32: Общ финансов напредък по Приоритетна ос 1

Източник: УО на ОПАК, LOTNAR

Усвояемостта по Приоритетна ос 1 към 31.08.2011 г. е над средната за Програмата с над 12 процентни пункта. Спрямо индикативното финансово разпределение, договорените средства са в рамките на планираните общи финансови ресурси предвидени за приоритета. Оставащите средства към момента са над 31 млн. лв., но следва да се има предвид, че те са съотнесени към общата сума на безвъзмездната помощ. Имайки предвид коефициента на усвояемост на база приключили проекти, то можем да очакваме, че разполагаемата сума ще

бъде в рамките на 36-39 млн. лв. В таблицата по-долу сме показали равнището на договаряне и изплатените суми по проекти в зависимост от техния статус. Основен проблем при отчитане на стойността на разполагаемия ресурс е значителният брой проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад. Това са основно проекти с приключили дейности в 2009 г. и 2010 г. Отчитайки този елемент, който към настоящия момент е неясен, точното определяне на разполагаемата сума по Приоритетна ос 1 е невъзможна, като нашата оценка се базира и отразява текущата ситуация.

Статус на проектите	БФП	Равнище на договаряне	Изплатени суми	Коефициент усвояемост по сключени договори % (3/1)	Верифицирани разходи
	1	2	3	4	5
Приключили	27 295 524	32,16%	22 843 084	0,84	22 896 058
В процес на изпълнение	7 087 058	8,35%	1 561 803	0,22	756 142
Очакващи одобрение на окончателния доклад	19 201 172	22,63%	8 365 220	0,44	4 780 445
ОБЩО	53 583 755		32 770 107		28 432 644

Таблица 33: Принос на проектите според статуса

Източник: Обединение SMART

При отчитане на финансовия напредък въз основа на проектите със статус приключили, констатираме, че усвояемостта е съизмерима като относителен дял със средната усвояемост по цялата програма.

Отчитане на напредъка по години

Анализът на финансовия напредък по приоритетна ос 1 се извършва въз основа на две направления:

- Напредък по години и процедури
- Напредък спрямо усвояване на средства по СФ

При оценката на напредъка са отчетени обявените процедури през съответните години, по които има сключени проекти – приключили, в изпълнение или чакащи одобрение. В таблицата по-долу сме посочили общия индикативен бюджет по процедури и години и степента на напредък. Следва да направим уточнение, че разпределението на процедури по години е извършено въз основа на годината на приключване на конкретната процедура, а не към годината на подписване на договорите с бенефициенти. Процедури, които са прекратени или към момента на оценка не е предоставена информация за стартирали проекти, не се включват в оценката.

Оценката се базира на 13 процедури със сключени договори и проекти, намиращи се на различен стадий на изпълнение.

Години	Брой процедури	Общо бюджет по процедурите	Договорени средства (БФП)	Коефициент на договориране	Изплатени суми (нето)	Коефициент на изплатени суми	Верифицирани разходи
	1	2	3	(3/2)	5	(5/2)	7
2007*	2	6 000 000	3 700 000	61,67%	3 055 321	50,92%	3 086 648
2008	7	52 000 000	43 646 900	83,94%	29 368 841	54,90%	24 815 842
2009	1	5 000 000	2 830 580	56,61%	1 036 713	20,73%	470 669
2010	3	11 000 000	3 406 275	30,97%	244 957	1,17%	59 485
ОБЩО	13	74 000 000	53 583 755		33 705 831,61		28 432 644
Процедури със сключени договори след 31.08.2011 година							
2011 **	2	2 500 000	2 348 153	93,92	2 518	0,00%	0,00
ОБЩО	15	76 500 000	55 931 908		33 708 349,97		28 432 644

Таблица 34: Напредък на Приоритетна ос 1 по години и процедури към 31.08.2011 г.

Източник: Обединение СМАРТ

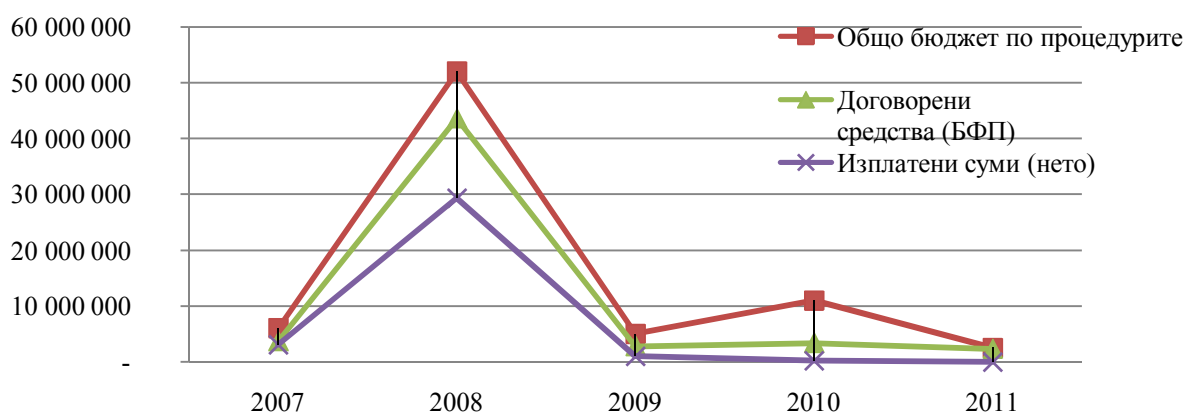
* През 2007 г. има една прекратена процедура на стойност 5 млн. лв., която не се взема предвид в настоящия анализ

**Забележка: За схемите BG051PO002/10/1.3-05 и BG051PO002/10/1.4-03 липсва подаден списък с проекти в процес на изпълнение

Прави впечатление, че има съществена разлика между общия бюджет на процедурите и договорираните средства. Независимо, че средният коефициент на договориране спрямо общия бюджет на процедурите е близо 72%, това се дължи основно на процедури с краен срок 2008 г. където отчитаме близо 84% договоряне на средства спрямо заложените бюджет по процедурите. Следните причини могат да се изтъкнат:

1. Неточно определяне на нуждите на бенефициентите и очакваната стойност на проектите, особено за процедури с конкретни бенефициенти, където броят бенефициенти е предварително известен и може да се предвиди обхвата на проекта;
2. Наличие на практика да се обявяват процедури без таван за проекта – това в последните години на програмния период ще доведе до проблеми, свързани с програмиране на процедури и с възможностите за пълноценно използване на средства;
3. Лошо планиране на разходи от страна на бенефициентите на фаза подготовка на проект.

Като пример за проблемни области можем да дадем двете приключили процедури с конкретен бенефициент стартирали през 2007 г., където са договориани 62% от средствата, а изплатените суми, съотнесени към БФП са 83%. По друг начин казано УО на ОПАК е поел ангажимента да осигури приблизително 600 хил. лв. повече финансов ресурс спрямо изплатените суми. Ако в началото на програмния период това може да бъде компенсирано, чисто времево, то в периода 2011-2013 подобни несъответствия при бюджетиранията няма да могат да бъдат компенсирани. На Фигура 17 сме илюстрирали разликата между предварително определени средства по затворени процедури, договориани средства и изплатени суми.



Фигура 17: Зависимост между планирани разходи по процедури, договорирани средства и изплатени суми

Следва да отбележим, че в периода 31.08 – 31.10.2011 г., стойността на сключените договори представлява над 93% от общия бюджет по процедурите, което говори за добро планиране на бюджетите на процедурите.

Оценката на усвояемостта на средствата по Структурните фондове се извършва на базата на информация от системата LOTRAR, съотнесена към информацията по обявените от УО на ОПАК отделни процедури.

В таблицата по-долу сме показали степента на усвояемост на СФ към 2011 г. на база сертифицирани разходи.

Финансов план	Прогнозни данни /Заявени средства по СФ	Правилото n+2/3 (към декември на съответната година)	СФ от БФП	Сертифициран и разходи	Коефициент на сертифицирани разходи спрямо прогнозните
Години	1	2	3	5	6
2007	5 245 919		3 145 000	- лв.	-
2008	7 679 349		37 099 865		-
2009	10 456 323		2 405 993	- лв.	-
2010	11 018 248		2 895 333	19 995 279	
2011	11 796 100	2 061 707	1 995 930	22 961 871	11,14
2012	12 578 291	13 392 350	- лв.	22 961 871	1,71
2013	13 358 685	37 955 338	- лв.	22 961 871	0,60
2014		51 407 948		22 961 871	
2015		72 132 915		22 961 871	
ОБЩО	72 132 915		47 894 345		

Таблица 35: Финансов напредък спрямо СФ

Източник: LOTRAR

Както вече изтъкнахме, усвоените средства по СФ следва да бъдат разглеждани през призмата на сумата на сертифицираните разходи. През първите три години в системата LOTNAR липсват отчетени сертифицирани средства. В началото на периода това е обяснимо с късното одобрение на Програмата, структурните промени в УО на ОПАК и не на последно място с късното одобрение на оценката на съответствието на системите за управление и контрол на Програмата, което от своя страна е условие за получаване на междинни плащания въз основа на доклади за сертификация. Към края на 2010 г. сумата на сертифицирани разходи по Приоритетна ос 1 е близо 20 млн. лв. Спрямо прогнозните средства/заявените средства по СФ, коефициентът на сертифицираните разходи е 11,14 спрямо средствата през 2007 г. и 2008 г. Отчитаме, че към края на 2011 г. имаме преизпълнение по отношение на сертифицираните разходи спрямо прогнозните разходи за 2012 г., като коефициентът е 1,71. Ако реферираме сертифицираните разходи към правилото N+3 (приложимо за настоящата оценка), то следва да дадем моментна положителна оценка на темпа на усвояване на средствата по приоритетна ос 1. От друга страна, с изключение на процедурите, затворени през 2008 г., където СФ от договорените средства е значително над прогнозните разходи за същата година, през останалите години 2009 и 2010 година, коефициентът на договорени средства на СФ от общо договорените средства е между 23 и 26%.

Както изтъкнахме при разглеждането на цялостния финансов напредък, ниската степен на договаряне в периода 2009 и 2010 г. поставя риск пред пълноценното усвояване на средства от СФ. Основната тежест и риск е през 2013 година. Имайки предвид характера на проектите и тяхната продължителност, ключови моменти са периодите на договаряне 2011 и първата половина на 2012 г.

Анализ на ниво подприоритет

За постигане на целите (главна и специфична цел) на Приоритет 1 са определени 6 подприоритета. В настоящата част от анализа ще разгледаме приноса на отделните подприоритети към финансовия напредък по Приоритетната ос, въз основа на 13 процедури, по които има сключени договори и проекти в различните фази на изпълнение. В таблицата по-долу сме показали финансовия принос на отделните подприоритети към усвояемостта по Приоритетната ос. С най-голям принос към финансовия напредък е подприоритет 1.2 с 27% договорени суми и 17% усвоени средства от общия бюджет на приоритетна ос 1.

Подприоритети	Брой Процедури	Сума на проектите	БФП	Изплатени суми нето	Коефициент на усвояемост спрямо ПО 1
	1	2	3	4	5
1.1 Ефективна структура на държавната администрация	2	4378484	4378484	1659038	1,95%
1.2 Прозрачна и почтена държавна администрация	4	22659692	22636899	14620901	17,23%

1.3	Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики	2	5596152	5596152	5030192	5,93%
1.4	Администрацията – партньор на бизнеса	2	13618699	13618699	8148848	9,60%
1.5	Прозрачна и ефективна съдебна система	2	6389467	6389467	4150447	4,89%
1.6	Транснационално и междурегионално сътрудничество	1	964053	964053	96405	0,11%
ОБЩО		13	53 606 547	53 583 755	33 705 832	

Изменение във финансовия принос в периода 31.08-31.10.2011 г.

Наименование на процедурата	Брой Процедури	БФП	Изплатени суми нето
1.3. "Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики"	1	1 849 380	2518,36
1.4. "Администрацията - партньор на бизнеса"	1	498 774	0,00
ОБЩО	2	2 348 154	2518,36

Таблица 36: Финансов принос по подприоритети

Източник: Обединение СМАРТ

Подприоритет 1.1 Ефективна структура на държавната администрация

По подприоритет 1.1 са обявени 2 процедури за конкретни бенефициент – МДААР, дирекция ОПАК и Министерски съвет. В различна фаза на изпълнение са общо 2 проекта – 1 приключил и 1 в процес на изпълнение. Общата стойност на сключените договори е 4 378 483,60 лв. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 1 е 2%, обща стойност 1 659 038 лв. Общият коефициент на усвояемост на ниво проект към БФП е 38%, като на приключилия проект е 74% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 1 652 501,33 лв.

Подприоритет 1.2 Прозрачна и почтена държавна администрация

По подприоритет 1.2 са обявени 4 процедури (54 проекта), с обща стойност на договорените средства над 22 млн. лв. или приблизително 27 % от бюджета на ПО 1. По-високото равнище на договаряне предопределя и по-високия принос на подприоритета, по отношение на усвояемостта. Към момента са изплатени над 14,5 млн. лв., което представлява 17,23% от бюджета по ПО 1. В зависимост от фазата на изпълнение на проектите, те се групират, както следва:

- Приключили – 28 бр., бенефициенти - централна, областна и общинска администрация, СГО;

Приключилите проекти са на обща стойност над 12 млн. лв. или над 53% от всички договорени средства, като сумата на изплатените средства е над 63%. Коефициентът на усвояемост спрямо БФП е 81%.

- В процес на изпълнение – 1 бр. (Агенция енергийна ефективност);
- Очакващи одобрение на окончателния доклад – 24 бр., бенефициенти – централна, областна и общинска администрация, СГО;

Проектите, очакващи одобрение на окончателния доклад, са на обща стойност над 9,5 млн. лв., като формират над 42% от договорените средства, като изплатените средства са на стойност над 4 млн. лв. или близо 30% от всички изплатени суми по подприоритета. Коефициентът на усвояемост спрямо БФП е над 44%.

- Липса на информация 1 бр. (Общинска администрация Бургас);

При приключване на проектите намиращи се във фаза на изпълнение и очакващи одобрение на окончателния доклад, може да се очаква приносът на подприоритета да достигне до 20-21% от общия бюджет на ПО 1.

Подприоритет 1.3 Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики

По подприоритет 1.3 са отчетени резултати по 2 процедури за конкретни бенефициенти – Министерски съвет и Национален фонд „Култура“. В различна фаза на изпълнение са общо 6 проекта – 4 приключили, 1 в процес на изпълнение и 1 очакващ одобрение на окончателния доклад. Общата стойност на сключените договори е 5 596 152,40 лв. или 7% от индикативния бюджет на ПО 1. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 1 е около 6%, обща стойност 5 030 192 лв. Общият коефициент на усвояемост спрямо БФП е 90%, като на приключилия проект е над 93% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 4 835 861,38 лв.

В периода 31.08-31.10.2011 г. е сключен 1 договор с конкретен бенефициент на сумата от 1 849 380 лв. Към 31.10 2011 г. общата стойност на сключените договори възлиза на над 7,4 млн. лв. или 8,77% от индикативния бюджет по ПО 1.

Подприоритет 1.4 Администрацията – партньор на бизнеса

По подприоритет 1.4 са отчетени резултатите по 2 процедури. Бенефициенти са:

- Централна администрация – 7 проекта;
- Областна администрация – 1 проект;
- Общинска администрация – 9 проекта;

В зависимост от статуса на проектите имаме 6 приключили проекта и 11 очакващи одобрение на окончателния доклад.

Общата стойност на сключените договори е 13 618 699,18 лв. или 16% от индикативния бюджет по ПО 1. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 1 е около 10%, обща стойност 8 148 848 лв. Общият коефициент на усвояемост спрямо БФП е 59%, като за приключилите проекти е над 85% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 6 798 039,23 лв.

При положително решение за одобрение и разплащане на проектите, очакващи одобрение на окончателния доклад, може да очакваме приноса на подприоритета да достигне към 13-13,5% от общия бюджет на ПО 1.

В периода 31.08-31.10.2011 г. е сключен 1 договор с конкретен бенефициент на сумата от 498 774 лв., като по този начин общата стойност на сключените договори преминаха границата от 14 млн. лв. или 16,64% от индикативния бюджет по ПО 1.

Подприоритет 1.5 Прозрачна и ефективна съдебна система

По подприоритет 1.5 са обявени 2 процедури с конкретен бенефициент с общо 8 проекта. Бенефициенти са представители на съдебната власт.

В зависимост от статуса на проектите: 3 приключили проекта, 3 проекта в процес на изпълнение и 2 очакващи одобрение на окончателния доклад.

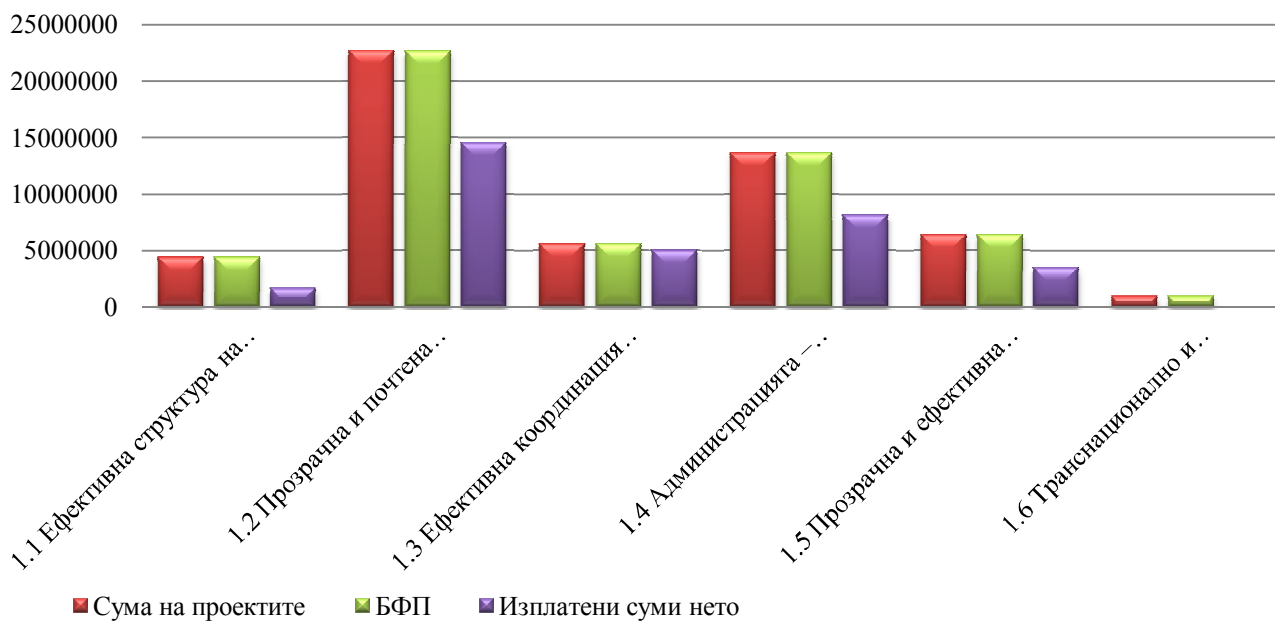
Общата стойност на сключените договори е 6 389 466,99 лв., като приносът към приоритета се равнява на 8% спрямо индикативния бюджет по ПО 1. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 1 е около 4,9%, обща стойност 4 150 447 лв. Общият коефициент на усвояемост спрямо БФП е 54%, като за приключилите проекти е над 80% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 2 664 377,35 лв.

Подприоритет 1.6 Транснационално и междурегионално сътрудничество

По подприоритет 1.6 са отчетени резултатите по 1 процедура с конкретен бенефициент МФ. В процес на изпълнение е 1 проект. Общата стойност на сключените договори е 964 052,96 лв., като приносът към приоритета се равнява над 1% спрямо индикативния бюджет по ПО

1. В периода 31.08-31.10. 2011 г. е изплатена сумата от 96 405 лв., като приносът на подприоритета е 0,11% от общия бюджет по ПО 1.

На Фигура 18 сме визуализирали приноса на отделните подприоритети към напредъка на програмата



Фигура 18: Принос на отделните процедури към напредъка по ПО 1

Физически напредък по ПО 1 на база приключили проекти

Този анализ се извършва чрез позоваване на показателите за изпълнение, включени в ОПАК на ниво Приоритетна ос и служещи за отчитане на постигането на целите на приоритета. Използваният подход е отдолу-нагоре, като основната информация е набавяна чрез преглед на техническите доклади на приключилите проекти.

Оценката за физическия напредък се базира на два типа индикатори както следва:

- Индикатори за изпълнение на приоритетната ос;
- Специфичните индикатори по отделни процедури.

Физическият напредък отчитаме въз основа на приключилите проекти по ПО 1 – общо 42 проекта. Напредъкът се изчислява за общо 8 броя количествени индикатори - за изпълнение (3 индикатора) и за резултат (5 индикатора), а именно:

- Функционални анализи, извършени от Административни структури;
- Проведени информационни кампании;
- Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата;

- Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ;
- Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики ;
- Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието;
- Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни;
- Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП.

Обработената информация включва и данни за следните специфични изпълнени индикатори по отделните процедури (които са предоставени в допълнение към горните и са формулирани/дефинирани по различен начин от основните индикатори):

- Направени анализи, проучвания, изследвания, оценки;
- Разработени методологии, вътрешни правила, инструкции, наръчници;
- Формулирани предложения за нормативни промени;
- Изведени препоръки и план за оптимизиране на функциите и ОС;
- Проведени дейности за подобряването на достъпа до обществена информация;
- Идентифицирани механизми за оптимизиране на конкретни политики;
- Направени оценки на въздействието;
- Проведени информационни събития;
- Разработени/актуализирани стратегии;
- Проведени съпътстващи обучения, в т.ч. брой обучени (общо), брой обучени (жени), дял обучени (жени).

Изпълнение на индикаторите

Изпълнението на приоритетната ос по основните индикатори, както и по видове бенефициенти е представено в таблицата по-долу. Тъй като индикаторите са твърде разнородни по характер, директната съпоставка на изпълнението помежду им е неуспешна. Единствената съпоставка, която може да бъде направена, е в рамките на всеки един индикатор да бъде направено проследяване на изпълнението му по отделните видове бенефициенти.

Функционалните анализи, извършвани от административните структури са наблюдавани в централната администрация, в структурите на гражданското общество, а в единичен случай – при органите на съдебната власт. Информационните кампании са разпространени сред всички видове бенефициенти. Последният индикатор за изпълнение касае единствено органите на съдебната власт, което обяснява и наличието на такава дейност само в релевантния вид бенефициент. Поради наличието на твърде малък брой приключили

проекти сред областните и общинските администрации, техният принос към изпълнението на заложените в ПО индикатори е незначително. Интересно е наблюдението, че при изпълнението на релевантни дейности по заложените индикатори, приносът на централната администрация е чувствително по-голям от този на СГО.

Индикатори	Централна администрация	Областна администрация	Общинска администрация	Органи на съдебната власт	Структури на гражданското общество	Общо за ПО 1
	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	
Индикатори за изпълнение						
Функционални анализи, извършени от Административни структури	5	0	0	1	4	10
Проведени информационни кампании	9	1	4	3	7	24
Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата	0	0	0	3	0	3
Индикатори за резултат						
Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функц. анализ	5	0	0	1	1	7
Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики	13	0	1	3	6	23
Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието	2	0	0	0	8	10
Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни	1	0	0	0	0	1
Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	3	0	0	0	0	3

Таблица 37: Принос на бенефициентите към физическия напредък по ПО 1

Източник: Обединение SMART

Таблицата по-долу представя оценка на постигнатия физически напредък по ПО 1 спрямо поставените цели въз основа на формалното отчитане на изпълнението на основните индикатори, както и на база окончателните технически доклади.

Вид	Индикатор	Мерна единица	База	Цел 2013	Постигнати стойности към 31.08.2011	Степен на изпълнение* (%)
За изпълнение	Функционални анализи, извършени от Административни структури*	брой	0	197	5	3%
За изпълнение	Проведени информационни кампании	брой	0	20	24	120%
За изпълнение	Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата	брой	2	174	3	3%
За резултат	Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ*	брой	0	197	7	4%
За резултат	Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики*	брой	0	128	23	18%

За резултат	Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието*	брой	3	80	10	16%
За резултат	Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни	брой	18	(всички)	1	-
За резултат	Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	брой	0	5	3	60%

Таблица 38: Физически индикатори за напредък по ПО 1

*Използвана формула: $(\text{база} + \text{постигнати стойности}) / \text{цел 2013}$

Източник: Обединение SMART

При отчитане на първата група логически свързани индикатори следва да направим някои уточнения, касаещи достигането им. Съгласно формулираните индикатори изрично се споменава, че те следва да бъдат извършени от административни структури. Под административни структури разбираме: система от държавни и местни органи, извършващи изпълнително-разпоредителна дейност. Следователно, при оценка на напредъка на двата индикатора вземаме постигнатия напредък от:

- Централната администрация;
- Областната администрация;
- Общинската администрация.

Ето защо, функционални анализи, изготвени от СГО и органи на съдебната власт не се отчитат като напредък.

До 31 август 2011 г. общият брой приключили проекти, свързани с изготвяне на функционални анализи и въвеждане на мерки за оптимизация в резултат на тях е 10 проекта, изпълнявани от 3 групи бенефициенти:

- Централна администрация – 5 проекта;
- Съдебна власт – 1 проект;
- СГО – 4 проекта.

Индикаторите „Функционални анализи, извършени от Административни структури” и „Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ” показват високи заложи цели стойности спрямо постигнатите към момента на оценката – съответно по 3%.

Логическата връзка между индикаторите за изпълнение и индикатора за резултат в случая е показан в диаграмата по-долу.



Проследявайки приноса за изпълнение на индикатора на отделните бенефициенти в таблицата по-горе прави впечатление следното:

1. Приносът на областната и общинска администрация за напредъка по индикатора на база приключили проекти е нулев;
2. От 5 проекта изпълнени от Централната администрация и насочени към постигане на индикаторите, 4 са изпълнени от Министерски съвет;
3. Близко 44% от извършените анализи на административни структури са извършени от СГО, но не могат да бъдат отнесени към индикатора.

При разглеждането на постигнатия физически напредък по тази група индикатори са необходими няколко уточнения.



Фигура 19: Административни структури в Централната Администрация

Източник: Доклад за състояние на администрацията

Съгласно Доклада за състоянието на администрацията през 2010 година общият брой на административните структури в системата на изпълнителната власт е 592. Тъй като целевата стойност на индикатора за постигане е формулиран, като извършени функционални анализи от 1/3 от административните структури, към настоящия етап на оценка, абсолютната стойност на административните структури възлиза на 197. Независимо, че начинът на формулиране на индикатора позволява неговото измерване, той силно се влияе от промените в административните структури. В началото на програмния период 2007 г. целевата стойност изразена чрез абсолютен резултат е 185 административни структури. В резултат на административните реформи през 2010 г. стойността е достигнала до 197 администрации или нарастване на приблизително 6,7%.



Фигура 20: Административни структури в Териториалната Администрация

Източник: Доклад за състояние на администрацията

С оглед моментния напредък на индикаторите следва да отбележим, че увеличаването на административните структури в периода 2007-2010 г. не е довело до нарастване на бюджета на Програмата, което означава, че изготвяне на 1 функционален анализ и въвеждане на мерки за оптимизация в административните структури следва да бъде извършено с по-малък финансов ресурс. При съпоставка с изплатените нетни суми за проектите на Централната администрация за изготвянето на 1 функционален анализ и въвеждане на мерки за оптимизация са изразходвани над 500 хил. лв.

От таблицата е видно, че единственият индикатор, който към момента е постигнат е индикаторът за „Проведени информационни кампании”, който е изпълнен на 120%. Отчасти това се дължи на факта, че не може да се определи с каква насоченост и покритие (национална, регионално) са били проведени кампаниите и отчитането на индикатора подлежи на интерпретация. Освен това целевата стойност предполага голямо преизпълнение, което показва слабо проучване и програмиране на индикатора. При отчитането му оценителният екип отчете само резултати от такива дейности, за които е известно, че имат национален или поне регионален характер. Дейности като провеждане на

кръгли маси, дискусии, конференции и т.н не са отчетени като съответстващи на определението „информационна кампания“.

Следващият по степен на изпълнение индикатор е „Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП”, чиято степен на изпълнение е 60%.

„Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики” показва отчетна стойност на постигнатото, кореспондираща на 18% от целевите стойности в ПО 1, а по „Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието” – 16%.

Ниска степен на изпълнение наблюдаваме при индикатора „Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата” – 3%.

На база изпълнението на специфичните индикатори наблюдаваме висока активност в дейности, свързани с обучения. В рамките на ПО 1 са били обучени общо 4148 служители, от които 2902 са от централната администрация, а броят на съпътстващите обучения е 144, от които 82 са за централната администрация. Тези обучения трудно биха могли да бъдат отнесени към постигането на целите по ПО 2, поради изискванията в отчитането на напредъка по ОПАК. Поради значителното им присъствие в изпълнението на дейностите по ПО 1 обаче, предлагаме:

- Включването на релевантни индикатори за обучение към основните индикатори на ПО 1;
- При евентуално пре-формулиране на целевите стойности на релевантните индикатори по Програмата, тези стойности да бъдат разпределени между всички приоритетни оси, така че обученията по ПО 1 (както и тези по ПО 3) също да допринасят за отчитането на физическия напредък.

Индикатори	Централна администрация	Областна администрация	Общинска администрация	Органи на съдебната власт	Структури на гражданското общество	Общо за ПО 1
	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	
Специфични индикатори						
анализи, проучвания, изследвания, оценки	22	1	8	6	29	66
методологии, вътрешни правила, инструкции, наръчници	23	.	19	8	19	69
предложения за нормативни промени	17	.	.	1	1	19
препоръки и план за оптимизиране на функциите и ОС	1	.	.	1	7	9
дейности за подобряването на достъпа до обществена и	5	1	2	2	12	22
механизми за оптимизиране на конкретни политики	6	.	.	.	8	14
оценки на въздействието	15	15
проведени информационни кампании/събития	25	1	4	3	34	67
разработени/актуализирани стратегии	4	.	.	1	4	9
проведени съпътстващи обучения	82	.	16	11	35	144
брой обучени (общо)	2902	.	318	325	603	4148
брой обучени (жени)	426	.	.	86	108	620
дял обучени (жени)	15%	-	-	26%	18%	15%

Таблица 39: Специфични индикатори по приоритетна ос 1

Източник: Обединение СМАРТ

Физически напредък по ПО 1 на база разширени дефиниции на индикаторите и разширен обхват на документите, отчитащи изпълнението на заложените цели

Физическият напредък по ПО 1 е отчетен на база степента на изпълнение на целевите стойности на системата от индикатори съгласно окончателните технически доклади и официалните документи, отчитащи напредъка по Програмата. Изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори сигнализират за изоставане в достигането на целите за 2013 г.

Като основна причина за отчитането на тези относително ниски резултати, приемаме липсата на пряко съответствие между заложените в ПО 1 макроиндикатори и отчитаните специфични микроиндикатори за изпълнението на отделните процедури. По този начин, на практика, не съществуват правила, по които микроиндикаторите да бъдат отнесени към заложената система от индикатори на макро програмно ниво.

Изпълнението на специфичните индикатори обаче, ясно отчита активна проектна дейност, водеща до физически напредък по програмата (вж. табл. 39 по-горе). Нещо повече, макро индикаторите по ПО 1 не прецизират всички дейности, които трябва да бъдат отнесени към тях. В случай че има възможност, обхватът от дейности, включен в дефинициите на основните индикатори за изпълнение и резултат може да бъде разширен с цел:

- Да обхване всички възможни предвидени дейности, имащи отношение към програмните цели;
- Да осигури съответствие между заложените макро индикатори и използваните специфични индикатори по отделните процедури;
- Да предостави възможност за включване на специфичните индикатори във формалното отчитане на проектното изпълнение по ПО 1.

Предложеният по-долу подход онагледява ефекта от разширяването на обхвата на дейности, включени в дефинициите на основните индикатори. Разбира се, това разширяване би могло да бъде осъществено и по алтернативни на предложението начини. При всички случаи, обаче, това разширяване ще доведе до по-добри резултати, свързани с постигането на заложените цели по ПО 1. Разширяването обхвата на индикатора следва да доведе и до прецизно формулиране на индикатора (в зависимост от добавената в него информация). Предефинирането на индикатори на база разширяване обхвата им с наблюдаваните специфични (микро) индикатори е представено в таблицата по-долу.

Оригинални индикатори ПО 1	Оригинален индикатор	Разширена дефиниция на индикатора					
		Специфични индикатори					
		методологии, вътрешни правила, инструкции, наръчници	предложения за нормативни промени	препоръки и план за оптимизиране на функциите и ОС	механизми за оптимизиране на конкретни политики	оценки на въздействието	проведени информационни кампании/събития
Функционални анализи, извършени от Административни структури	✓	-	-	✓	-	-	-
Проведени информационни кампании	✓	-	-	-	-	-	✓
Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата	✓	-	-	-	-	-	-
Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функц. анализ	✓	✓	-	-	✓	-	-
Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики	✓	-	-	-	-	-	-
Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието	✓	-	✓	-	-	✓	-
Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни	✓	-	-	-	-	-	-
Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	✓	-	-	-	-	-	-

Таблица 40: Предефинирани индикатори

Специфичните индикатори, свързани с обучения, са отнесени към степента на изпълнение на целевите стойности на индикаторите по ПО 2.

В таблицата по-долу сме предложили примерно разширяване на обхвата на основните индикатори като сме включили/ добавили специфичните към основните индикатори (както е показано в първата колона). В допълнение сме разширили обхвата на документите, отчитащи напредъка по ОПАК, а в някои случаи и на бенефициентите. В резултат на това пре-дефиниране, степента на изпълнение на разширените индикатори е подобрена осезаемо. Например, включването на релевантния микроиндикатор към функционалните анализи води до повече от три пъти по-добро изпълнение на индикатора (все пак нивото му остава относително ниско – 10%). Наблюдаваме значително доближаване до целевите стойности (и дори значително преизпълнение на информационните кампании). „Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието” е изпълнен на 59%, а „Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ+” на 46%.

Единствените изключения, при които няма настъпили промени са индикаторите, които на практика не са разширени. В тези два случая, физическият напредък е значително изостанал спрямо останалите индикатори. След разширяването на обхвата на индикаторите, потребността от предприемане на специални мерки (и евентуални реалокации на средства) с цел подобряване изпълнението точно на тези индикатори е ясно подчертана.

Трасформиран разширен индикатор	Целева стойност на оригинален индикатор към 2013 (базова стойност)	Постигнати стойности към 31.08.2011	Условна степен на изпълнение при евентуално разширяване обхвата на целевия индикатор (%)	Степен на изпълнение на оригиналния индикатор (%)
Функционални анализи (функционални анализи + препоръки и план за оптимизиране на функциите и ОС)	197 (0)	19	10%	3%
Проведени информационни кампании и събития	20 (0)	91	455%	120%
Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата (непроменен индикатор)	174 (2)	3	3%	3%
Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ + разработени методологии, вътрешни правила, инструкции, наръчници + механизми за оптимизиране на конкретни политики	197 (0)	90	46%	3%
Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики (непроменен индикатор)	128 (0)	23	18%	18%
Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието плюс предложения за нормативни промени плюс оценки на въздействието	80 (3)	44	59%	16%
Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни (непроменен индикатор)	- (18)	162*	-	-
Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП (непроменен индикатор)	5 (0)	3	60%	60%

Таблица 41: Разширяване обхвата на индикаторите по ПО 1

* Тук е предложено разширение на обхвата от документи, отчитащи напредъка и са включени и нормативните актове, за които са проведени консултации със заинтересованите страни в периода 2008-2011 съгласно информацията на www.strategy.bg. Напредъкът по този индикатор може да бъде проследен много трудно, поради фактът че много от бенефициентите не отчитат такъв към момента на предаването и одобряването на окончателните доклади по проектите. Въпреки това, е налице индиректен ефект от ОПАК върху този индикатор, поради което може да бъде въведено разширяване на обхвата от източници, измерващи напредъка с цел установяване на този индиректен ефект.

Източник: Обединение SMART

2.3.2.6. Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 2

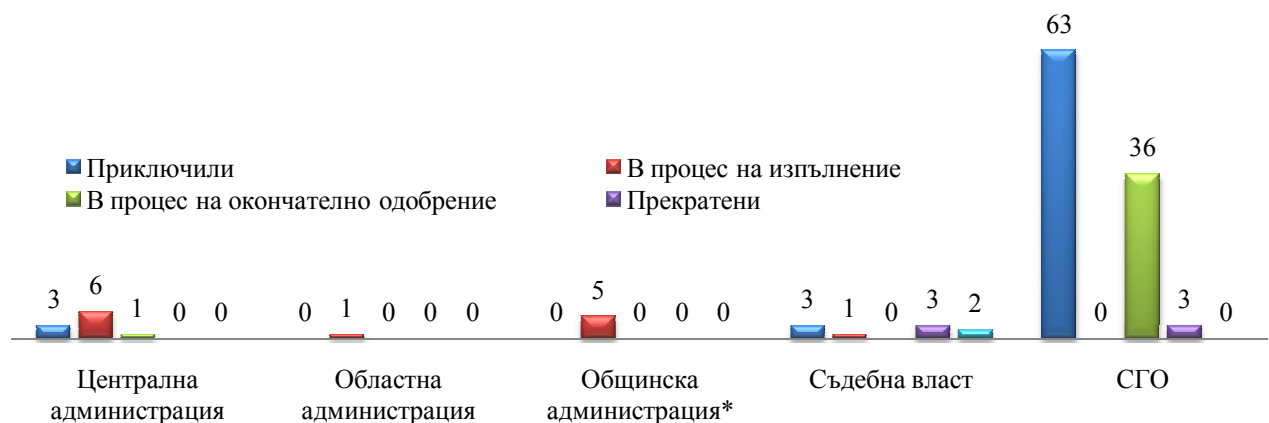
Общото индикативно финансиране по ПО 2 е 144 973 009,99 лв. или 41% от общия бюджет на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г.

Финансов напредък

В рамките на приоритетна ос 2 „Управление на човешките ресурси“ са посочени пет групи бенефициенти в зависимост от техния статус, както следва:

- Централна администрация – МС, Институт по психология – МВР, ИПА, БАН и др.
- Областна администрация
- Общински администрации
- Органи на съдебната власт - МП, АВ, НИП, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС
- Структури на гражданското общество - социално – икономически партньори, НПО

На Фигура 21 сме групирали бенефициентите и броя на проектите.



Фигура 21: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 2

При анализа на статуса на проектите отчитаме дисбаланс по отношение на броя на бенефициентите. Основната част от проектите се изпълняват от Сдружения на гражданското общество (социално-икономически партньори и НПО) приблизително 80% от сключените договори. В същото време, следва да се отчете, че проектите на ИПА и НИП са за много по-голяма стойност и ще осигурят по-голям напредък по отношение на физическите индикатори.

Въпреки това, констатираният дисбаланс по отношение на бенефициентите, неминуемо се отразява и върху постигането на заложените цели, измерени чрез индикаторите за изпълнение и резултат. Основните цели на приоритетна ос 2 и резултатите, които отчитат постигането на целите в своята същност са свързани и постижими от административни структури и съдебна власт. Независимо, че проектите осъществявани от СГО имат отношение към постигане на индикаторите, това по същество не се явява търсен ефект. От

друга страна отчитаме, че голяма част от финансираните проекти изпълнявани от СГО очакват одобрение на окончателния доклад. Имайки предвид, че една значителна част от тези проекти са приключили през 2009 г. и 2010 г. окончателното решение е пряко свързано с постигането на поставените цели и резултати залегнали по Приоритетна ос 2. Както вече изтъкнахме, наличието на голям брой проекти очакващи одобрение на окончателния доклад се отразява негативно в няколко взаимосвързани направления:

- Невъзможност от отчитане на разполагаемия бюджет по Приоритетна ос 2
- Проблеми по отношение на бъдещето планиране на бъдещи процедури
- Предложения за реалокация
- Отчитане на физическия напредък
- Отчитане на ефективността и ефикасността

Финансов напредък по Приоритетна ос 2

В таблица 42 сме показали финансовия напредък по Приоритетна ос 2, по обобщени показатели. Договорените, верифицираните и изплатени разходи по Приоритетна ос 1 показват, че към 30.08.2011 г. равнището на договаряне по оста е малко над 42,5%, като стойността на сключените договори е над 61 млн. лв. В същото време усвояемостта, изчислявана въз основа на изплатените суми (нетни), т.е. изплатените суми след възстановяване на суми по главници и лихви е 24,78%. Относителният дял на верифициране на разходите към изплатените суми е над 92%.

ПОКАЗАТЕЛ	СТОЙНОСТ
Индикативен бюджет по Приоритетна ос 2	144 973 009,99 лв.
Финансов принос на СФ	123 227 058,49 лв.
Национално финансиране	21 745 951,50 лв.
Сума на проектите	61 995 974,84 лв.
Безвъзмездна финансова помощ (Договорена сума)	61 891 826,00 лв.
Оставащи средства	83 081 183,99 лв.
Изплатени средства (нето)	35 929 872,02 лв.
Усвояемост (%)	24,78%
Верифицирани разходи	33 268 674,68 лв.
Верифицирани разходи % от Изплатените суми	92,59%
Равнище на договаряне	42,69%
Изменение във финансовия напредък в периода 31.08-31.10.2011 година (с натрупване)	
Изплатени средства (нето)	36 344 169,23 лв.
Усвояемост (%)	25,07%

Таблица 42: Общ финансов напредък по приоритетна ос 2

Източник: МФ-Финансови отчети ОПАК

Спрямо индикативното финансово разпределение, договорените средства са в рамките на планираните общи финансови ресурси предвидени за приоритета. При извършване на

сравнителен анализ, съпоставящ средните стойности за напредък на ниво Програма и степента на напредък по приоритетната ос, отчитаме изоставане от средните темпове. При средно равнище на усвояемост над 26% за цялата Програма, по оста отчитаме усвояемост на средства под 25%. Независимо, че като абсолютен размер на изплатените средства, приносът на приоритета към изпълнението на програмата е най-висок, относителният дял на изплатените суми към индикативния бюджет на приоритета е незадоволителен. Тук следва да отбележим, че сериозна причина за по-слабата усвояемост има високият дял на проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад. В допълнение към този фактор следва да причислим и ниското равнище на договаряне по приоритетната ос, като към датата на оценка договорената БФП е 42% от общия бюджет на приоритета спрямо над 56% средно равнище на договаряне за цялата програма. В таблицата по-долу е демонстрирано равнището на договаряне и изплатените суми по проекти в зависимост от техния статус.

Прогнозният оставащ финансов ресурс е над 83 млн. лв. на база отчитане на всички договорени суми. Точното му определяне към момента на оценка е невъзможно поради наличието на немалък брой проекти, които попадат в група на проектите очакващи одобрение на окончателния доклад.

Като добра практика можем да посочим проект с номер K07-22-1 (на стойност над 7,5 млн.лв.) на МДААР в партньорство с ИПА, където са обучени над 31 хил. души от администрацията, като приносът на проекта към индикатора „Общ брой на обучените служители в администрацията“ е над 8% спрямо заложената целева стойност за 2013 г. .

Статус на проектите	БФП	Равнище на договаряне	Изплатени суми	Коефициент усвояемост по сключени договори % (3/1)	Верифицирани разходи
	1	2	3	4	5
Приключили	30 565 495	21,08%	25 083 008	82,06%	25 797 843
В процес на изпълнение	16 724 096	11,54%	2 158 542	12,91%	1 059 039
Очакващи одобрение на окончателния доклад	10 502 414	7,24%	7 248 684	69,02%	5 644 669
Прекратени	3 362 571	2,32%	1 439 637	42,81%	767 123
Проекти, които няма да се подписват	737 250	0,51%	0		0
ОБЩО	61 891 826		34 490 235		32 501 552

Таблица 43: Принос на проектите според статуса

Източник: Обединение СМАРТ

Към момента по Приоритетна ос 2 са приключили общо 69 проекта, като равнището на договаряне спрямо приоритетната ос е над 21%. Същевременно постигнатата усвояемост спрямо общия бюджет е над 17%. В същото време отчитаме и извършени значителни плащания в посока проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад, където според

предоставената информация, са разплатени над 7 млн. лв. при договорени малко над 10,5 млн. лв. или близо 69%. Това е значително над изплатени суми на проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад, по Приоритетна ос 1 (44%) и Приоритетна ос 3 (37,1%).

Отчитане на напредъка по години

Анализът на финансовия напредък по приоритетна ос 2 се извършва при същите допускания и метод, както и анализа на финансовия напредък по ПО 1. Поради тази причина, оценката се основава на 11 процедури с общ бюджет от 72,5 млн. лв., със сключени договори и проекти намиращи се на различен стадий на изпълнение.

Процедури	Брой	Общо бюджет по процедурите	Договорен и средства (БФП)	Коефициент на договорирание	Изплатен и суми (нето)	Коефициент на усвояемост	Верифицирани разходи	Изплатени суми в периода 31.08 – 31.10 2011
2007*	3	25 500 000 ⁴⁸	22 634 101	88,76%	18 321 517	71,85%	18 346 547	232635,24
2008**	3	22 000 000	21 388 527	97,22%	14 953 754	67,97%	1396 625	-8 858,94
2009	1	6 000 000	4 179 425	69,66%	2 108 308	35,14%	1 571 848	2 450,81
2010***	3	16 000 000	10 933 633	68,34%	546 293	3,41%	53 655	188 070,10
2011****	1	3 000 000	2 756 140	91,87%	-	0,00%		
ОБЩО	11	72 500 000	61 891 826	0,85	35 929 872	49,56%	33268675	414 297,21

Таблица 44: Напредък на Приоритетна ос 2 по години и процедури към 31.08.2011 г.

*Забележка: През 2007 г. има една прекратена процедура на стойност 2 млн. лв., която не се взема предвид в настоящия анализ

**Забележка: За процедурата BG051PO002/08/2.1-02 липсва подаден списък с проекти в процес на изпълнение

***Забележка: Процедура BG051PO002/10/2.1-05 е прекратена, за процедура BG051PO002/10/2.4-04 липсва подаден списък с проекти в процес на изпълнение

****Забележка: Към приетия момент на оценка има само една схема с одобрени проекти

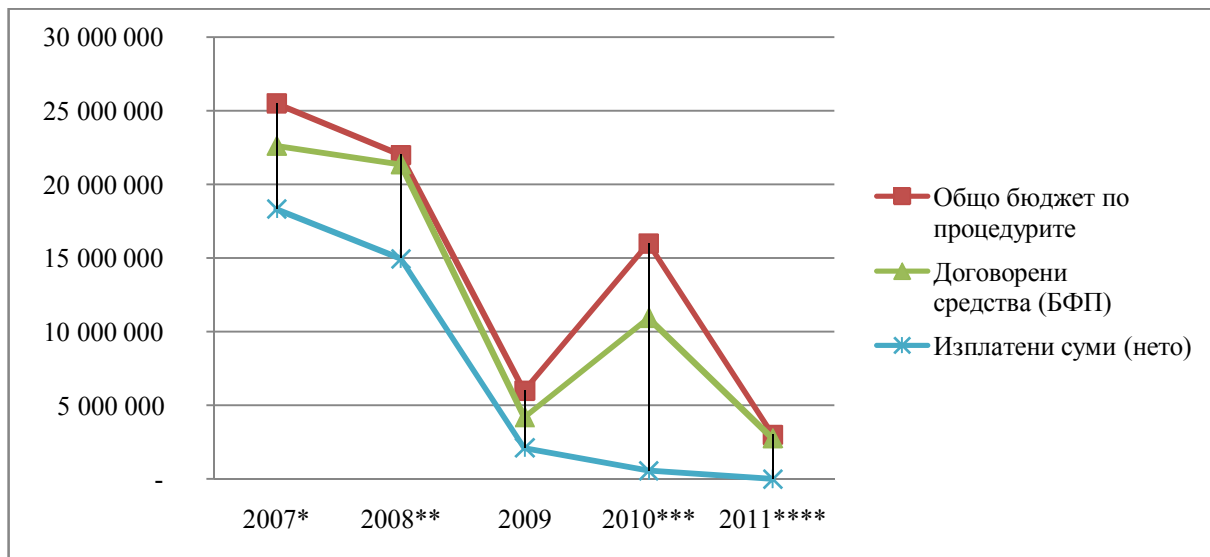
За разлика от приоритетна ос 1, във втора ос отчитаме, че единствено през 2009 и 2010 г. има съществена разлика между общия бюджет на обявените процедури и договорените средства. Както установихме, структурните промени⁴⁹ са оказали сериозно влияние върху темповете на договаряне и усвояване на средства, както по програмата в цялост, така също и

⁴⁸По откритата процедура за подбор на проекти “Развитие на структурите на гражданското общество – ефективност и професионализъм за постигане на партньорство с администрацията и съдебната система” по приоритетна ос II “Управление на човешките ресурси”, подприоритет 2.3. “Укрепване на капацитета на структурите на гражданското общество”, бюджетна линия BG051PO002/07/2.3-01, КН взема две решения за увеличаване общия размера на БФП от 3млн лв. до 12 млн лв.

⁴⁹Закриване на МДААР и прехвърляне на ОПАК към МФ.

по приоритетните оси след 2009 г. Отчитаме, че коефициентът на усвояемост на средства спрямо общият бюджет на процедурите намалява. За процедурите, затворени през 2010 г. това е обяснимо с оглед началната фаза на изпълнение на проектите, но за процедурите от 2009 г., коефициентът е 35%, което е почти два пъти по-малко от договорените средства.

Фигура 22 илюстрира разликата между предварително определени средства по затворени процедури, договорени средства и изплатени суми.



Фигура 22: Зависимост между планираните разходи по процедури, договорените средства и изплатените суми

Оценката на усвояемостта на средствата по Структурните фондове се извършва на базата на информация от системата LOTNAR, съотнесена към информацията по обявените от УО на ОПАК отделни процедури. В таблицата по-долу сме показали степента на усвояемост на СФ към края на 2010 г.

Финансов план	Прогнозни данни /Заявени средства по СФ	Правилото n+2/3 (към декември на съответната година)	СФ от БФП	Сертифицирани разходи*	Коефициент на сертифицирани разходи заявените средства
Години	1	2	3	5	6
2007	8 961 779		19 238 986		
2008	13 118 890		18 180 248		
2009	17 862 885		3 552 511		
2010	18 822 839		9 293 588	24 055 176	
2011	20 151 669	3 522 084	2 342 719	23 453 259	6,66
2012	21 487 912	22 878 599		23 453 259	1,03
2013	22 821 088	64 840 368		23 453 259	0,36
2014		87 821 910		23 453 259	

2015		123 227 063		23 453 259	
ОБЩО	123 227 063		52 608 052		

Таблица 45: Финансов напредък към 2011 година спрямо СФ

*Забележка: Намалението на сертифицираните разходи е в следствие сторниране на част от разходите от ЕК

Източник: LOTNAR

Към края на 2010 г. сумата на сертифицирани разходи по Приоритетна ос 2 е към 24 млн. лв. Спрямо прогнозните средства по СФ за 2007 г., размерът на сертифицираните разходи го надвишава 6,66 пъти. Ако реферираме сертифицираните разходи към правилото N+3, то следва да се даде положителна оценка на темпа на усвояване на средствата по приоритетна ос 2, до този момент, като коефициентът на сертифициране на разходите остава над 1 и в края на 2012 г., независимо от финансовите корекции. От друга страна с изключение на процедурите, приключили през първите две години на програмния период, където СФ от договорените средства е значително над прогнозните разходи за същата година, през останалите години 2009 и 2010 година, коефициентът на договорени средства на СФ от общо договорените средства е съответно 20% и 49%.

Анализ на ниво подприоритет

За постигане на целите на Приоритет 2 са определени 5 подприоритета. В настоящата част от анализа ще разгледаме приноса на отделните подприоритети към финансовия напредък по Приоритетната ос, въз основа на 11 процедури, по които има сключени договори и проекти в различните фази на изпълнение. Таблица 46 демонстрира финансовия принос на отделните подприоритети към усвояемостта по Приоритетната ос. С най-голям принос към финансовия напредък е подприоритет 2.3 с 18% договорени суми и 14% усвоени средства от общия бюджет на приоритетна ос 2.

Подприоритети	Процедури	Сума на проектите	БФП	Изплатени суми нето	Коефициент на усвояемост спрямо ПО 2
	1	2	3	4	5
2.1 Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация	4	7549412,75	7457152,62	1883312,2	1,30%
2.2 Компетентна и ефективна държавна администрация	3	18915050,46	18915050,46	8798128,54	6,07%
2.3 Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество	2	25405796,78	25393908,07	19769331,14	13,64%

2.4 Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси	2	10125714,85	10125714,85	5479100,14	3,78%
2.5 Транснационално и междурегионално сътрудничество	0	0	0	0	0,00%
ОБЩО		61 995 975	61 891 826	35 929 872	

Таблица 46: Принос на подприоритетите за финансовия напредък по приоритетна ос 2*Източник: Обединение SMART*

Подприоритет 2.1 Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация

По подприоритет 2.1 са отчетени 4 процедури с бенефициенти МДААР, дирекция УЧРДА, Министерски съвет, Областна администрация и Общинска администрация. В различна фаза на изпълнение са общо 10 проекта – 1 приключил и 9 в процес на изпълнение. Общата стойност на сключените договори е 7 457 152,62 лв. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 2 е в рамките на 1%, като общата стойност на изплатените суми е 1 883 312,20 лв. Средният коефициент на усвояемост на ниво проект към БФП е 25%, като на приключилия проект е 78% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 1 643 237,72 лв. или 87% от изплатените нетни суми.

Подприоритет 2.2 Компетентна и ефективна държавна администрация

По подприоритет 2.2 са отчетени 3 процедури с бенефициенти - МДААР, дирекция УЧРДА, ЦПР, ИПА и БАН – Институт за правни науки. Общият брой приключили проекти е 2 (50% от проектите по подприоритета), 1 проект, очакващ одобрение на окончателния доклад и 1 проект е в стадий на изпълнение. Общата стойност на сключените договори е 18 915 050,46 лв. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 2 е в рамките на 6%, като общата стойност на изплатените суми е 8 798 128,54 лв. Средният коефициент на усвояемост на ниво проект към БФП е 46%, като на приключилия проект е 83% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 8 746 828,17 лв.

Подприоритет 2.3 Укрепване капацитета на структурите на гражданското общество

По подприоритет 2.3 са отчетени общо 2 процедури, с обща стойност на сключените договори 25 393 908,07 лв. Процедурите са на принципа на конкурентен подбор. В рамките на подприоритета са финансирани 102 проекта или над 80% от всички финансирани проекти по Приоритетна ос 2. Бенефициенти по обявените процедури са представителите на СГО (социално-икономически партньори и НПО) – фондации, сдружения, браншови

организации, синдикални организации, асоциации и др. Общата стойност на договорените средства е над 25 млн. лв. или близо 18% от индикативните средства по оста. По отношение на договорените средства, приносът на подприоритета към финансовото изпълнение е най-голям, към момента на настоящата оценка. Усвояемостта по подприоритета е над 14% (19 769 331,14 лв.) от средствата по ПО 2, като са изплатени близо 77,8% от договорените средства. Стойността на верифицирани разходи е 92% от изплатените нетни суми или над 18 млн. лв.

В зависимост от фазата на изпълнение на проектите се групират, както следва:

- Приключили проекти – общо 63 проекта;
- Очакващи одобрение на окончателния доклад – общо 36 проекта;
- Прекратени проекти – общо 3 проекта;

Приключилите проекти са на обща стойност над 15,5 млн. лв., като средната усвояемост по тях (изплатени суми/договорирани средства) е 83%. Техният финансов принос към приоритетната ос е 10%.

В процес на окончателното одобрение са значителна част от проектите, одобрени за финансиране по обявените процедури, на стойност над 9,5 млн. лв., като изплатените суми към бенефициентите са над 70% (6,8 млн. лв.) от договорените. Тук следва да отчетем, че това са проекти, приключили дейностите по договор през 2009 г., като две години по-късно още няма решение от УО на ОПАК за тяхното одобрение. Независимо, че като абсолютна сума размерът на сключените договори е сравнително малък, тя представлява над 2,5% от общия размер на Програмата. С оглед изпълнението на заложените финансови планове решението за тези проекти може да се окаже съществено за финансовото изпълнение на програмата и заявените средства.

Прекратените проекти са малко на брой - общо 3.

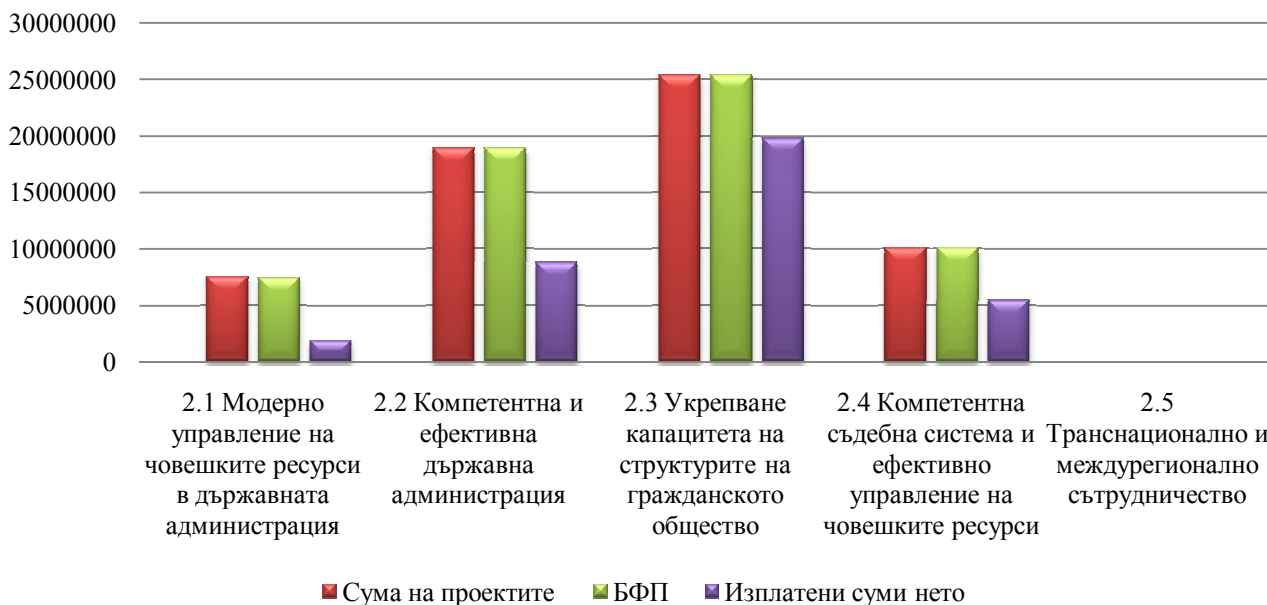
Подприоритет 2.4 Компетентна съдебна система и ефективно управление на човешките ресурси

По подприоритет 2.4 са обявени 2 процедури с конкретен бенефициент – Министерство на правосъдието и съдебните власти. Общият брой проекти е 11, от който 3 проекта са със статус прекратени, 2 проекта няма да бъдат подписвани, 3 проекта са приключили и 3 проекта са в процес на изпълнение. Общо по подприоритета са договорени над 10 млн. лв. или близо 7% от индикативния финансов ресурс по ПО 2. В същото време договорените средства за приключилите проекти и проектите в фаза на изпълнение са 4,3% от средствата по оста. Това до голяма степен определя и усвояемостта по подприоритета, която е под 4% от финансовия ресурс по оста. Средният коефициент на усвояемост на ниво проект към БФП е 46%, като на приключилия проект е 76% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 4 254 943,55 лв. или 77% от изплатените нетни суми.

Подприоритет 2.5 Транснационално и междурегионално сътрудничество

Към момента на оценка по подприоритета не е предоставена информация за сключени договори с бенефициенти и изплатени суми.

На Фигура 23 е визуализиран приносът на отделните подприоритети към напредъка на програмата:



Фигура 23: Принос на отделните процедури към напредъка на ПО 2

Физически напредък по ПО 2 на база приключили проекти

Този анализ се извършва аналогично чрез приложения подход по приоритетна ос 1. Физическият напредък е отчетен въз основа на приключилите проекти по ПО 2 Управление на човешките ресурси – общо 69 проекта. Напредъкът се изчислява за общо 8 броя количествени индикатори за изпълнение (5 индикатора) и за резултат (3 индикатора), а именно:

- Новоразработени и осъвременени обучителни модули за администрацията;
- Новоразработени и осъвременени обучителни в модули за съдебната система;
- Обучените служители в администрацията, включващ: общ брой (участници в обучения, независимо дали един и същ служител участва в повече от едно обучение), общ брой жени, дял на жените, общ брой служители от местната администрация и дял на служителите от местната администрация;
- Обучените служители в СГО, включващ: общ брой обучени СГО, общ брой обучени служители, общ брой жени и дял на жените;
- Обучените магистрати и съдебни служители, включващ: общ брой обучени служители, общ брой жени и дял на жените;

- Служители успешно преминали обученията, включващ общ брой, общ брой служители със сертификат и дял на сертифицираните в успешно преминалите обученията;
- Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР;
- Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР.

Обработената информация включва и данни за следните специфични изпълнени индикатори по отделните процедури:

- Брой реализирани обучения;
- Брой жени от общия брой обучени;
- Брой разработени програми за обучение;
- Брой реализирани дейности за изготвяне на анализи, стратегии (организационни, функционални и др.) за бенефициентите и/или техните партньори – СГО;
- Брой реализирани дейности в сферата на създаване на мрежи за сътрудничество.

Изпълнение на индикаторите

Изпълнението на приоритетната ос по основните индикатори, както и по видове бенефициенти е представено в таблицата по-долу.

Индикатори	Централна администрация	Областна администрация	Общинска администрация	Органи на съдебната власт	СГО	Общо за ПО 2
	Общо/ общ брой			Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	
Индикатори за изпълнение						
Новоразработени (осъвременени) обучителни в модули за администрацията	10			-	6	16
Новоразработени (осъвременени) обучителни в модули за съдебната система	-			6	-	6
Общ брой на обучените служители в администрацията	34439			0%	477	34916
Общ брой жени	12328			-	122	12450
Дял на жените (средна стойност)	36%			-	26%	36%
Обучени служители на местната администрация от общия брой	2162			-	216	2378
Дял на местна администрация (средна стойност)	6,3%			-	45,3%	6,8%
Общ брой обучени СГО	-			-	965	965
Общ брой обучени служители на СГО	-			-	15759	15759
Общ брой жени	-			-	7771	7771
Дял на жените (средна стойност)	-			-	-	32%
Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	-			4850	-	4850
Общ брой жени	-			3636	-	3636
Дял на жените (средна стойност)	-			-	-	75%
Индикатори за резултат						
Общ брой служители успешно преминали обученията	34439			4370	1757	40566
Общ брой служители успешно получили сертификат	30178			3922	1304	35404
Дял сертифицирани (средна стойност)	88%			90%	74%	87%
Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР	0			-	-	0
Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР	-			0	-	0

Таблица 47: Степен на постигане на индикаторите по ПО 2

Източник: Обединение SMART

Проектите по ПО 2 са насочени предимно към обучителни и свързани с тях дейности. Основните бенефициенти в случая са централната администрация, съдебната система и СГО. Като цяло, броят обучени служители на централната администрация е повече от два пъти по-голям от този в СГО.

Сред приключилите проекти на практика няма такива на областната и общинската администрация. Въпреки това, сред целевите групи на приключилите проекти има представители на местната администрация, като те са участвали в обученията на СГО и централната администрация. Проследяването на напредъка на релевантните индикатори в случая е затруднено, поради липсата на единна таблична система, в която бенефициентите

отчитат този вид показатели в окончателните технически доклади. На практика немалка част от докладите не посочват такива детайли. Ето защо, физическият напредък на тези показатели трудно може да бъде проследен и вероятно е подценен в голяма степен.

Аналогична е ситуацията с участието на жени в обученията. В много от случаите, липсва разбивка на обучените по пол. Прави впечатление относително ниската стойност на дела на обучените жени в проектите на СГО – 32%, което може да се дължи на невключване на подобна информация в отчетите, а не на съществуващ сериозен проблем при равнопоставеното включване на двата пола. Все пак, прави впечатление силното участие на жени в обученията по проектните дейности на публичната администрация, като то е най-високо в съдебната администрация – 75% (където е налице подробна релевантна информация в техническите отчети).

Друго интересно наблюдение е относително ниската стойност на разработените обучителни модули.

Таблицата по-долу представя оценка на постигнатия физически напредък по ПО 2 спрямо поставените цели.

Вид	Индикатор	Мерна единица	База	Цел 2013	Постигнати стойности към 31.08.2011	Степен на изпълнение* (%)
За изпълнение	Новоразработени (осъвременени) обучителни модули	Брой	106	225	22	57%
За изпълнение	Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за администрацията	Брой	101	200	16	59%
За изпълнение	Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за съдебната система	Брой	5	25	6	44%
За изпълнение	Общ брой на обучените служители в администрацията	Брой	52 778	385 000	34 916	23%
За изпълнение	Общ брой жени	Брой	нп	-	12 450	-
За изпълнение	Дял на жените (%)	%	нп	50%	36%	-
За изпълнение	Обучени служители на местната администрация от общия брой	Брой	нп	-	2 378	-
За изпълнение	Дял на местна администрация (%)	%	нп	60%	7%	-
За изпълнение	Общ брой обучени СГО	Брой	0	20% от всички СГО**	965 (18% от всички активни СГО)	90%

За изпълнение	Общ брой обучени служители на СГО	Брой	нп	-	15 759	-
За изпълнение	Общ брой жени	Брой	нп	-	7 771	-
За изпълнение	Дял на жените (%)	%	нп	50%	32%	-
За изпълнение	Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	Брой	3 000	21 000	4 850	37%
За изпълнение	Общ брой жени	Брой	нп		3 636	-
За изпълнение	Дял на жените (%)	%	нп	55%	75%	-
За резултат	Общ брой служители успешно получили сертификат	Брой	нп	-	35 404	-
За резултат	Дял сертифицирани (%)	%	нп	80%	87%	-
За резултат	Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР	Брой	0	всички	0	-
За резултат	Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР	Брой	0	200	0	0%

Таблица 48: Физически индикатори за напредък по ПО 2 Управление на човешките ресурси

*Използвана формула: $(\text{база} + \text{постигнати стойности}) / \text{цел 2013}$

**Броят на активните НПО в България към октомври 2011 е приблизително 5 300 на база данни от Информационния портал за НПО в България (www.ngobg.info)

Източник: Обединение SMART

За голяма част от индикаторите е отбелязан напредък, който предполага равномерно и устойчиво постигане на заложените цели.

Делът на обучените жени в администрацията е подценен, поради неотчитането на този показател в голям брой от окончателните технически доклади, но при проектите в съдебната система, където показателят е отчитан надлежно, този дял е с 20% повече от заложената цел.

Делът на сертифицираните служители, успешно положили изпити след обучение е по-висок от заложената цел от 80%. Все пак, информацията за физическия напредък в случая се отнася до дялове, които се променят във времето и изпълнението на показателите може да бъде променено в следващия период в зависимост от изпълнението на бъдещите дейности.

Индикаторите, свързани с разработването на обучителни модули са изпълнени над 50% съответно в администрацията и съдебната система.

Общият брой обучени СГО вече почти се доближава до заложената цел да бъдат обучени 20% от всички активни НПО – тук физическият напредък отбелязва обхващане на 18% от целевата група (или 90% от заложената цел).

Общият брой обучени съдебни служители и магистрати постига 37% от целевите стойности на индикатора – несъвсем високи стойности, но все пак такива, които позволяват изпълнението на целите в рамките на програмния период.

Сред най-изоставащите, но един от най-ключовите, индикатори е общият брой на обучените служители в администрацията – изпълнението на целите тук е 23%, като целевата стойност на индикатора е много висока спрямо постигнатото към момента (385 000 срещу 34 916 обучени).

Специфични индикатори по отделни процедури

В таблицата по-долу е направено представяне на изпълнението на специфичните индикатори по отделните процедури на ПО 2. На практика, специфичните индикатори се отнасят до дейности, които не могат да бъдат директно причислени към основните индикатори. В тези случаи е налице разминаване в проектната терминология по отношение на две или повече обучителни дейности, което не позволява безусловно причисляване на тези дейности към основните индикатори.

Както беше споменато по-горе в доклада, индикаторите, свързани с обучения по ПО 1 са добавени към специфичните индикатори тук.

За специфичните индикатори по ПО 2 наблюдаваме значими стойности, които ако бъдат добавени към стойностите на основните индикатори, ще подобрят чувствително степента на изпълнение на целите. Например, разработените програми за обучения могат да бъдат условно добавени към разработените обучителни модули, което от своя страна би довело до подобрение в изпълнението на целевите стойности. На практика, за повечето проекти е трудно да бъде прецизирано в каква степен тези допълнителни обучителни програми могат да бъдат разгледани като отделни модули. Ето защо, тези допълнителни специфични индикатори могат да бъдат използвани единствено като допълваща информация по отношение на физическия напредък. Аналогична е ситуацията и при останалите специфични индикатори.

Приложената методология за отчитане на физическия напредък предполага разглеждане единствено на индикатори, които са отчетени в рамките на анализираната приоритетна ос. С цел илюстрация обаче, в таблицата по-долу са отразени и специфичните индикатори по ПО 1, които са свързани с обучения.

Индикатори	Централна администрация	Областна администрация	Общинска администрация	Органи на съдебната власт	СГО	Общо за ПО 2
	Общо/ общ брой			Общо/ общ брой		
Специфични индикатори						
реализирани обучения	100			0	590	690
жени в общия брой обучени (средна стойност)	67%			-	41%	54%
разработени програми за обучение	16			0	356	372
реализирани дейности за изготвяне на анализи, стратегии (организационни, функционални и др.) за бенефициентите и/или техните партньори – СГО	9			2	78	89
реализирани дейности в сферата на създаване на мрежи за сътрудничество	0			0	18	18
Специфични индикатори по ПО 1						
проведени съпътстващи обучения	82	0	16	11	35	144
обучени (общо)	2902	0	318	325	603	4148
обучени жени	426	-	-	86	108	620
дял обучени жени (%)	15%	-	-	26%	18%	15%

Таблица 49: Отчетени специфични индикатори по ПО 2

Източник: Обединение SMART

Физически напредък по ПО 2, базиран на разширяване обхвата на индикаторите

Като цяло физическият напредък по ПО 2 индикира изоставане в постигането на заложените цели за 2013 г.

Като основна причина за отчитането на ниски резултати по отношение на броя обучени служители в администрацията, приемаме разминаване на места в съответствието между заложените в ПО 2 макро индикатори и отчитаните специфични микроиндикатори за изпълнението на отделните процедури. Нещо повече, не във всички случаи бенефициентите предоставят детайлна информация за броя обучени. Например, в някои окончателни доклади, вместо брой обучени и стойност на индикатора, просто е отбелязано, че целевата стойност на индикатора е постигната (без да е ясно каква е тя и без да са споменати детайли относно постигането ѝ). В други случаи е отбелязан броят на проведените обучения, но в окончателния доклад не е прецизиран броя на участниците. Този неясен начин на отчитане на практика води до подценяване на отчетената информация.

Втори проблем, който екипът оценители установи, е липсата на единно разбиране от страна на бенефициентите как точно се отчита индикаторът брой обучени служители. Съгласно дефиницията му, служителите се броят толкова пъти, в колкото обучения участват. Прегледът на окончателните доклади показва, че не всички бенефициенти са знаели тази особеност на отчитането на индикатора и са отчетели нетния брой на обучените служители, независимо в колко обучения са участвали. Не всички окончателни технически доклади обаче, предоставят детайлна информация, която да послужи за установяване на точния подход на отчитането на броя обучени. В случаите, в които е била налице такава информация, то тя е била взета под внимание от екипа и включена съгласно изискванията на индикаторната система. Този проблем води до значително подценяване постигнатите стойности на индикатора.

Друг проблем в случая се явяват събитията със смесен характер, които са и информационни, и обучителни. В тези случаи, отчитането на броя на участниците не винаги е прецизно в окончателния доклад. Много често, тези дейности биват отнасяни единствено до информационните кампании, а не до обучения на човешки ресурси, въпреки наличие на подобен елемент в тях. Това води до допълнително подценяване на броя на ангажираните служители в обученията. За съжаление, подценяването на индикатора в това отношение не би могло да бъде коригирано без значително изкривяване на информацията. Ето защо, на този етап, експертният екип препоръчва занапред дефинирането на информационни дейности да е такова, че да включва опции за отчитане на подобни събития и като обучителни (ако разбира се има такова основание).

Ето защо, и тук възниква необходимост от прецизиране и разширяване на обхвата на обучителните дейности по тази приоритетна ос. В таблицата по-долу, предлагаме вариант за разширяване обхвата на макро индикаторите като добавим дейностите, отчетени чрез микроиндикаторите, като по този начин целим:

- Да обхванем всички възможни предвидени обучения и други дейности, имащи отношение към програмните цели;
- Да осигурим съответствие между заложените макро индикатори и използваните специфични индикатори по отделните процедури;
- Да предоставим възможност за включване на физическия напредък на специфичните индикатори във формалното отчитане на проектното изпълнение по ПО 2.

	Разширена дефиниция на индикатора			
	Оригинален индикатор	Специфични индикатори		
		реализирани обучения (допускане: 10 неотчетени обучени на обучение)	жени в общия брой обучени (средна стойност)	разработени програми за обучение
Оригинални индикатори ПО 2				
Новоразработени (осъвременени) обучителни в модули за администрацията	✓	-	-	✓
Новоразработени (осъвременени) обучителни в модули за съдебната система	✓	-	-	✓
Общ брой на обучените служители в администрацията	✓	✓	-	-
Общ брой жени	✓	-	✓	-
Дял на жените (средна стойност)	✓	-	-	-
Обучени служители на местната администрация от общия брой	✓	-	-	-
Дял на местна администрация (средна стойност)	✓	-	-	-
Общ брой обучени СГО	✓	✓	-	-
Общ брой обучени служители на СГО	✓	✓	-	-
Общ брой жени	✓	-	✓	-
Дял на жените (средна стойност)	✓	-	-	-
Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	✓	✓	-	-
Общ брой жени	✓	-	✓	-

Таблица 50: Предефинирани индикатори

Източник: Обединение SMART

Предложените варианти за разширяване на индикатора са условни. Те могат да бъдат прилагани изцяло (както е направено по-долу), или частично. Направените допълнителни допускания са формулирани ясно и могат да бъдат модифицирани или игнорирани впоследствие в зависимост от потребностите на УО. В някои от случаите, специфичните индикатори са твърде близки по смисъл и могат да бъдат добавени в стойността на основния индикатор с много малки допускания за извършените дейности. За други случаи е направена експертна оценка на база прегледа на окончателните доклади и предложенията за разширяване на индикатора са направени въз основа на допускания. Така например, тук правим допускането, че докладите не отчитат всички обучени от проведените обучения и приемаме, че средният брой неотчетени обучени е 10 души на обучение. Това допускане е направено въз основа на експертна оценка, установяваща възможност част от обучените да не са отчетени. Определянето на средния брой неотчетени обучени на едно обучение е напълно условно. В крайна сметка, това предположение води до допълнителното отчитане на 1000 души по проектите на централната администрация, които представляват приблизително незначителен процент от всички отчетени обучени, а приносът в разширеното измерване на физическия напредък е изключително малък.

Следващата таблица представя условната степен на изпълнение при евентуално разширяване на обхвата на основните индикатори.

Трасформиран разширен индикатор	Цел 2013 (базова стойност)	Постигнати стойности към 31.08.2011	Условна степен на изпълнение при евентуално разширяване обхвата на целевия индикатор (%)	Степен на изпълнение на оригиналния индикатор (%)
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули плюс обучителни програми за ДА и съдебната система	225 (106)	38	64%	57%
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за администрацията плюс обучителни програми за ДА	200 (101)	32	67%	59%
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за съдебната система	25 (5)	6	44%	44%
Общ брой на обучените служители в администрацията плюс неотразен брой служители от отчетени обучения	385 000 (52 778)	35 916	23%	23%
Обучени служители на местната администрация от общия брой плюс неотразен брой обучени по обучения	-	2 378	-	-
Общ брой обучени СГО	20% от всички СГО**	1 590 (30% от всички СГО)	150%	90%
Общ брой обучени служители на СГО	-	21 659	-	-
Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	21 000 (3 000)	4 850	37%	37%
Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР (непроменен оригинален индикатор)	всички	0	-	-
Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР (непроменен оригинален индикатор)	200	0	0%	0%

Таблица 51: Разширяване обхвата на индикаторите по ПО 2 Управление на човешките ресурси

Източник: Обединение SMART

Единствените индикатори, които нямат никаква връзка със специфичните са „Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР“ и „Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР“. В тези два случая, физическият напредък по приключилите проекти е нулев. След разширяването на обхвата на индикаторите, потребността от предприемане на специални мерки (и евентуални реалокации на средства) за постигане изпълнението точно на тези два индикатора е ясно подчертана.

На база разширените дефиниции на индикаторите наблюдаваме по-висока степен на изпълнение на целевите стойности. Така например, включването на обучителните програми към модулите довежда до изпълнение на заложените релевантни индикатори с близо две трети (64% и 67% съответно за общия индикатор и този за ДА). Обучителните модули при съдебната система са изпълнени на 44%. Приложеният подход води и до частично подобрение в броя обучени служители на местната администрация и на СГО. Отчитането на обучените СГО от специфичните индикатори води до преизпълнение на заложените цели на 150% (Броят на обучените СГО надхвърля заложения в целите, което предполага преустановяване или силно редуциране на проекти за обучения, насочени към този вид бенефициенти до края на програмния период).

Общият брой обучени служители, който е и сред индикаторите с най-голямо изоставане от заложените цели, е непроменен след разширяването на индикатора, поради големия дисбаланс заложена цел – реализиран физически напредък.

Основни проблеми, които наблюдаваме при отчитането на физическия напредък на обучителните дейности са както следва:

- Самата целева стойност в случая следва да бъде ревизирана и актуализирана предвид действителния брой заети в ДА към момента, който е редуциран през последните години вследствие на административни реформи.
- Допълнителен проблем при отчитането на броя на обучените произтича от факта, че системата от индикатори отчита брой участници, без да отчита брой обучителни дни на база продължителността на обученията. На практика, окончателните доклади не винаги включват информация за изпълнения брой обучителни дни, въпреки че в някои случаи е отразена продължителността на обученията. Пренебрегването на тази информация води до силно подценяване на постигнатия физически напредък, както и до силно надценяване на заложената целева стойност. Включването на броя обучителни дни в системата от индикатори би довел до по-точно отразяване на физическия напредък. Така например, някои от обученията са еднокдневни, а други (езикови, компютърни и т.н.) продължават по няколко месеца.

В таблицата по-долу предлагаме примерно условно представяне на физическия напредък, отчитащ средната продължителност на обученията. Приемаме допускане, че средната продължителност на проведените вече обучения е три дни (което на база наличната статистика за професионално обучение на НСИ е занижена стойност⁵⁰). В случая правим по-консервативно допускане, че целевата стойност на показателя ще е еквивалентна на броя обучени и няма да бъде променена (на практика, всяко друго допускане, отчитащо повече от един обучителен ден на един обучен, води до по-висока степен на изпълнение).

⁵⁰ От НСИ най-новите налични данни се отнасят до броя обучени през 2005 г. – 151 450 лица. За същата година е наличен и броят часове, които са били отделени общо за икономиката за професионално обучение – 6 516 387. Използвайки тези данни, допускайки, че един обучителен ден включва 8 часа обучение, пресмятаме средната продължителност на обучението на един обучен – 5,4 дена. В случая правим по-консервативно допускане и приемаме, че средната продължителност на обученията по ОПАК е 3 дена.

Отчитането на броя обучителни дни във физическия напредък води до значително по-добро изпълнение на индикатора - 42%. Освен това, този отчетен подход позволява постижима и устойчива изпълнимост на крайните индикаторни цели.

Трансформиран разширен индикатор	Цел 2013 (базова стойност)	Постигнати стойности към 31.08.2011	Условна степен на изпълнение при евентуално разширяване обхвата на целевия индикатор (%)	Степен на изпълнение на оригиналния индикатор (%)
Общ брой на обучените служители в администрацията (трансформиран индикатор)	385 000 (52 778)	35 916	23%	23%
↓	↓	↓		
Общ брой обучителни дни	385 000 (52 778)	118 914	42%	23%

Таблица 52: Разширяване на възможностите за включване на допълнителни индикатори

Източник: Обединение SMART

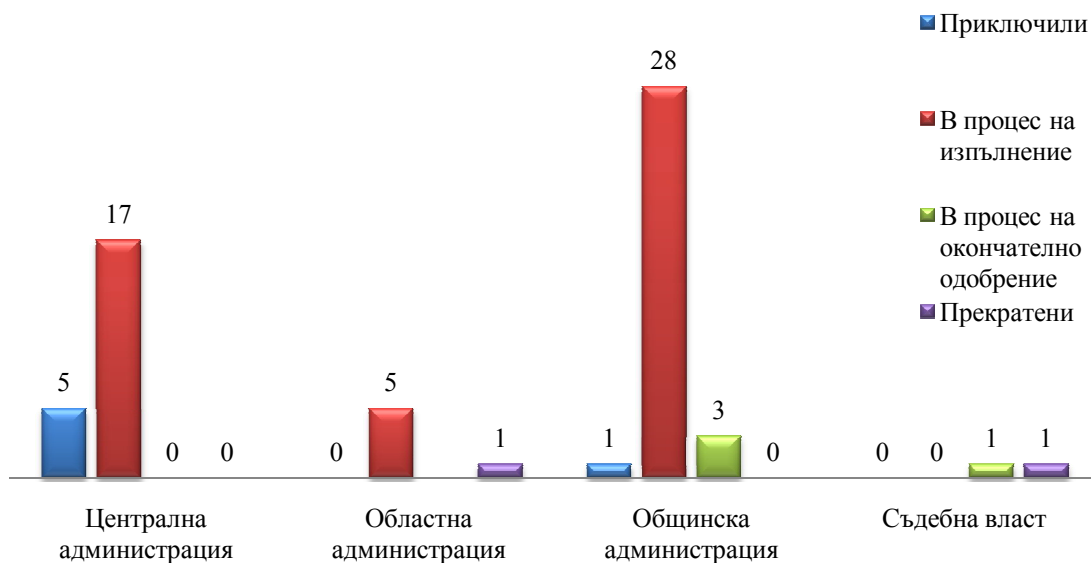
2.3.2.7. Физически и финансов напредък по Приоритетна ос 3

Общото индикативно финансиране по ПО 3 е 109 613 743,27 лв. или 31% от общия бюджет на Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007-2013 г. В рамките на приоритетна ос 3 „Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление“ са посочени четири групи бенефициенти в зависимост от техния статус, както следва:

- Централна администрация - МС, МТИТС⁵¹ и др.
- Областна администрация
- Общински администрации
- Органи на съдебната власт - МП, АВ, ВСС, Инспекторат към ВСС, ВКС, ВАС, съдилища, Прокуратура, НСлС

На фигурата по-долу са представени бенефициентите и броя на проектите.

⁵¹ Прието е Постановление на МС № 232/28.09.2009 г. за закриване на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения, създаване на Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“, приемане на Устройствен правилник на Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията и приемане на Устройствен правилник на Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“. Съгласно чл. 3, ал 1. от Постановлението, дейността, имуществото архивът, правата и задълженията на ДАИТС, свързани с подпомагането на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията при осъществяване на политиката в съобщенията, информационните технологии и информационното общество, преминават към Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията. Извън тези случаи дейността, имуществото архивът, правата и задълженията на ДАИТС преминават към Изпълнителна агенция „Електронни съобщителни мрежи и информационни системи“.



Фигура 24: Статус на проектите по бенефициенти по ПО 3

Както е видно от фигурата основни бенефициенти по ПО 3 са Общинските администрации (общо 32 проекта) и Централната администрация с общо 22 проекта. Структурата на бенефициентите кореспондира и с насочеността, целите и системата на индикатори по приоритетната ос, разгледани в тази част от доклада. По отношение на финансовия и физически напредък следва да обърнем внимание, че 87% от проектите са в процес на изпълнение.

В периода 31.08.-31.10.2011 г. са сключени 3 нови договора по Програмата на обща стойност 16 992 048,88 лв.

Финансов напредък по Приоритетна ос 3

В таблица 53 е демонстриран финансовият напредък по Приоритетна ос 3, по обобщени показатели.

Договорените, верифицираните и изплатени разходи по Приоритетна ос 3 показват, че към 30.08.2011 г. равнището на договаряне по оста е 63,97%, като стойността на сключените договори е над 70 млн. лв. В същото време усвояемостта, изчислявана въз основа на изплатените суми (нетни), т.е изплатените суми след възстановяване на суми по главници и лихви е над 21%, което е обяснимо с фазата, на която се намират проектите по оста. Относителният дял на верифициране на разходите към изплатените суми е над 66%.

ПОКАЗАТЕЛ	СТОЙНОСТ
Индикативен бюджет по Приоритетна ос 3	109 613 743,27 лв.
Финансов принос на СФ	93 171 681,78 лв.
Национално финансиране	16 442 061,49 лв.
Сума на проектите	70 117 808,53 лв.
Безвъзмездна финансова помощ (Договорена сума)	70 117 808,53 лв.

Оставащи средства	39 495 934,74 лв.
Изплатени средства (нето)	23 342 213,43 лв.
Усвояемост (%)	21,29%
Верифицирани разходи	15 510 708,70 лв.
Верифицирани разходи % от Изплатените суми	66,45%
Равнище на договаряне	63,97%
Финансов напредък към 31.10.2011 г. с натрупване	
Изплатени средства (нето)	24 053 198,56
Равнище на усвояемост (%)	21,93%

Таблица 53: Общ финансов напредък по Приоритетна ос 3

Източник: МФ - Финансови отчети ОПАК

Отчетеното равнище на договаряне е над средното за програмата, като както вече изтъкнахме по-ниският темп на усвояване на средствата се дължи на фазата, в която се намират проектите (87% са в процес на изпълнение).

В таблицата по-долу сме показали равнището на договаряне и изплатените суми по проекти в зависимост от техния статут.

Прогнозният оставащ финансов ресурс е 39,495 млн. лв. на база отчитане на всички договорени суми. Точното му определяне към момента на оценка е невъзможно поради наличието на голям брой проекти в процес на изпълнение и отчетената ниска усвояемост.

Статус на проектите	БФП	Равнище на договаряне	Изплатени суми	Коефициент усвояемост по сключени договори % (3/1)	Верифицирани разходи
	1	2	3	4	5
Приключили	10 497 619	9,58%	6 810 686	64,88%	6 857 182
В процес на изпълнение	54 658 685	49,86%	14 690 754	26,88%	7 805 053
Очакващи одобрение на окончателния доклад	4 961 504	4,53%	1 840 774	37,10%	848 473
Прекратени	-	0,00%	-	-	-
ОБЩО	70 117 809		23 342 213		15 510 709

Таблица 54: Принос на проектите според статуса

Източник: Обединение СМАРТ

Към момента по Приоритетна ос 3 са приключили едва 6 проекта. Равнището на договаряне при тях е 9,5%, като приносът им към степента на усвояемост на средствата по оста е 6,21%. Средното равнище на усвояемост при приключилите проекти на база изплатени средства към БФП е ниско – 64,8% от предварително договорените средства. Това показва слаба оценка на разходите в подготвителната фаза. Ако допуснем, че степента на усвояемост на база БФП се запази и за проектите във фаза изпълнение, може да очакваме достигане на приблизително 30-32% усвояемост на средствата по ПО 3 към средата на 2012 г. Това от своя страна ще се отрази и на разполагаемия финансов ресурс по оста. Както отбелязахме, точна оценка на финансовия напредък може да бъде направена след приключване на проектите

Отчитане на напредъка по години

Оценката се основава на 6 процедури с общ бюджет от 83 млн. лв., със сключени договори и проекти намиращи се на различен стадий на изпълнение.

Процедури	Брой	Общо бюджет по процедурите	Договорени средства (БФП)	Коефициент на договориране	Изплатени суми (нето)	Коефициент на усвояемост	Верифицирани разходи	Изплатени суми в периода 31.08 – 31.10 2011
	1	2	3	(3/2)	5	(5/2)	7	8
2007*	1	8 000 000	7 559 136	94,49%	6 354 383	79,43%	6 400 880	
2008	2	15 000 000	4 110 993	27,41%	1 170 190	7,80%	767 496	
2009	1	30 000 000	29 252 017	97,51%	13 780 281	45,93%	8 329 768	621 255
2010**	2	30 000 000	29 195 663	97,32%	2 037 359	6,79%	12 565	89 730
ОБЩО	6	83 000 000	70 117 809		23 342 213		15 510 709	710 985,13
Сключени договори в период 31.08 – 31.10. 2011 г								
2011	2	17 000 000	16 992 049	99,99%	0,00	0,00%	0,00	0,00
ОБЩО с натрупване	8	100 000 000	87 109 858		23 342 213		15 510 709	710 985,13

Таблица 55: Напредък на Приоритетна ос 3 по години и процедури

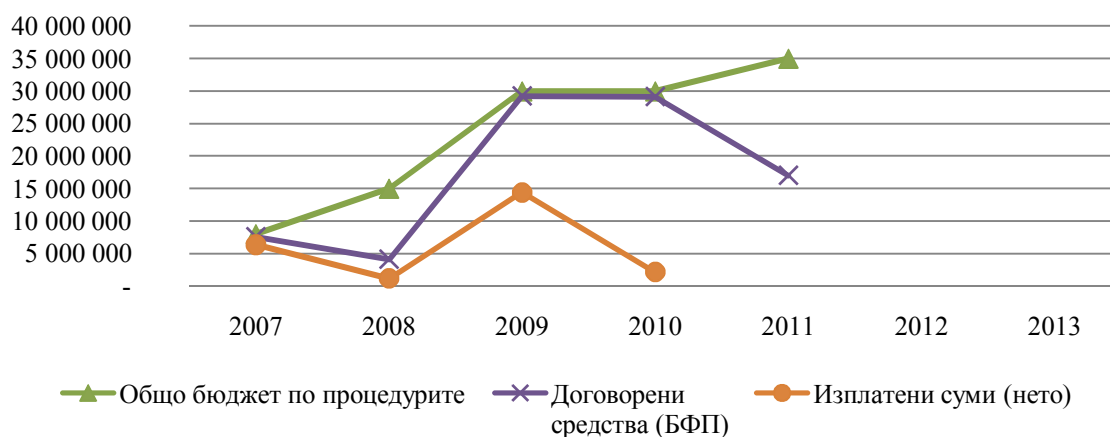
Източник: Обединение СМАРТ

*Забележка: През 2007 г. има една прекратена процедура на стойност 3 млн. лв., която не се взема предвид в настоящия анализ

За разлика от предходните две оси, по приоритетна ос 3 отчитаме висока степен на договориране спрямо общия бюджет по процедурите – между 94-98%. След ниското равнище по затворени процедури през 2008 г. (27%), през 2009-2010 г. отчитаме рязко повишаване на равнището на договаряне. Отчитаме, че коефициентът на усвояемост на средства спрямо общия бюджет на процедурите силно варира, което се обяснява с различния стадий на проектите. В допълнение следва да отчетем, че по 2 процедури от 2008 г. имаме общо 3 проекта, от които 1 е прекратен, 1 очаква одобрение на окончателния доклад и за 1 е констатирано, че не е постигнал целите си и не са извършени всички предвидени дейности. Това обяснява и ниската степен на усвояемост на средства по процедурите от 2008 година.

За процедурите, приключени през 2010 г. регистрираната ниска усвояемост от 7% се дължи на началната фаза на проектите.

Фигура 25 илюстрира разликата между предварително определени средства по затворени процедури, договорирани средства и изплатени суми.



Фигура 25: Зависимост между планираните разходи по процедури, договорените средства и изплатените суми, в т.ч в периода 31.08. – 31.10.2011 г.

Оценката на усвояемостта на средствата по Структурните фондове се извършва на базата на информация от системата LOTNAR, съотнесена към информацията по обявените от УО на ОПАК по отделните процедури. В таблицата по-долу е показана степента на усвояемост на СФ към 2011 г.

Финансов план	Прогнозни данни по СФ	Правилото n+2/3 (към декември на съответната година)	СФ от БФП	Сертифицирани разходи	Коефициент на сертифицирани разходи заявените средства
Години	1	2	3	5	6
2007	6 775 979		6 425 265	- лв.	-
2008	9 919 160		3 494 344	- лв.	-
2009	13 506 084		24 864 214	- лв.	-
2010			24 816 314	6 944 937	-

	14 231 903				
2011	15 236 628	2 663 039	14 443 242	11 281 804	4,24
2012	16 246 958	17 298 452	лв. -	11 281 804	0,65
2013	17 254 968	49 025 643	лв. -	11 281 804	
2014		66 401 931		11 281 804	
2015		93 171 681		11 281 804	
ОБЩО	93 171 681		74 043 379	11 281 804	

Таблица 56: Финансов напредък спрямо СФ

Източник: LOTNAR

През първите три години в системата LOTNAR липсват отчетени сертифицирани средства. Към края на 2011 г. сумата на сертифицирани разходи по Приоритетна ос 3 е към 11,2 млн. лв. Спрямо прогнозните средства по СФ размерът на сертифицираните разходи е 4,24 пъти по-голям. Към момента сертифицираните разходи покриват прогнозното равнище по ПО 3 за 2011 г. Ако реферираме сертифицираните разходи към правилото N+2/N+3, то следва да отчетем, че темпът на усвояване е в съответствие със заявените прогнозни средства. За постигане на заложената прогнозна стойност за усвояване на средствата за 2012 г. е необходимо да се ускори темпът на усвояемост и сертифициране на разходи по приоритетната ос.

Анализ на ниво подприоритет

За постигане на целите на Приоритет 3 са определени 4 подприоритета. В настоящата част от анализа е разгледан приносът на отделните подприоритети към финансовия напредък по Приоритетната ос, въз основа на 6 процедури, по които има сключени договори и проекти в различните фази на изпълнение. Таблицата показва финансовия принос на отделните подприоритети към усвояемостта по Приоритетната ос. С най-голям принос към финансовия напредък е подприоритет 3.1 с 60% договорени суми и 20% усвоени средства от общия бюджет на приоритетна ос 3.

Подприоритети	Процедури	Сума на проектите	БФП	Изплатени суми нето	Коефициент на усвояемост спрямо ПО 3
	1	2	3	4	5
3.1 Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление	4	66006815,43	66006815,43	22172023,89	20,23%
3.2 Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост	1	2097523,1	2097523,1	0	0,00%

3.3 Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии	1	2013470	2013470	1170189,54	1,07%
3.4 Транснационално и междурегионално сътрудничество	0	0	0	0	
ОБЩО		70 117 809	70 117 809	23 342 213	

Таблица 57: Принос на ниво подприоритет към финансовия напредък на ПО 3 към 31.08. 2011 г.

Източник: Обединение СМАРТ

Подприоритет 3.1 Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление

По подприоритет 3.1 са обявени 4 процедури с бенефициенти централна, областна и общинска администрация. В различна фаза на изпълнение са общо 59 проекта, както следва:

- Приключили проекти – 5 проекта;
- В процес на изпълнение – 50 проекта;
- Очакващи одобрение на окончателния доклад – 3 проекта;
- Прекратени – 1 проект;

Общата стойност на сключените договори е 66 006 815,43 лв. На база изплатени суми (нето) приносът на подприоритета към усвояемостта по ПО 3 е в рамките на 20%, като общата стойност на изплатените суми възлиза на 22 172 023,89 лв. Средният коефициент на усвояемост на ниво проект към БФП е 33,5%, като на приключилия проект е 81% спрямо предварително заложените средства в подготвителния етап. Към момента стойността на верифицираните разходи е 14 743 213,16 лв. или 66,4% от изплатените нетни суми.

Делът на приключилите проекти към общия размер на изплатени суми е 30,71%. Основната част от проектите са в процес на изпълнение и отчитайки размера на договорената сума, към средата на 2012 г. очакваме приносът на подприоритета към усвояемостта да достигне 46,59 % от приоритетната ос.

В периода 31.08 – 31.10.2011 г. са сключени общо 2 нови договора на обща стойност 4 994 387 лв., с което общата стойност на договорените средства достигна над 70 млн. лв. или около 64% от бюджета по ПО 3.

Подприоритет 3.2 Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост

По подприоритет 3.2 има сключен 1 договор на стойност 2 097 523,10 лв. с бенефициент ДАИТС. При извършена проверка при приключване на проекта е установено, че проектът не е изпълнил поставените цели и част от дейностите не са изпълнени. С оглед на това и

резултатите по проекта не са постигнати. Въз основа на това Бенефициентът е възстановил на УО на ОПАК получената сума, като е заплатил и лихвите. Поради тази причина, приносът на подприоритета към цялостното финансово изпълнение към 31.08.2011 е нулев.

В периода 31.08 – 31.10.2011 г. по този подприоритет е сключен 1 договор с конкретен бенефициент, като договорираната сума е 11 997 662 лв. или близо 11% от бюджета по ПО 3.

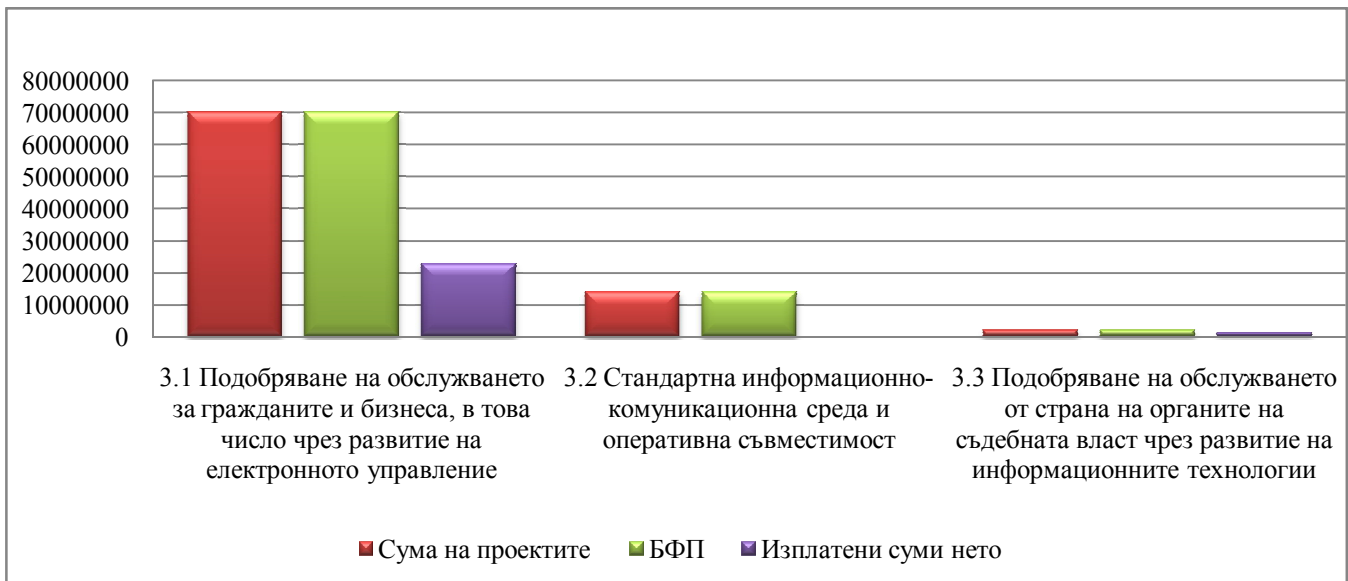
Подприоритет 3.3 Подобряване на обслужването от страна на органите на съдебната власт чрез развитие на информационните технологии

По подприоритет 3.3 е обявена 1 процедура, с бенефициент представители на съдебната власт. От 2 сключени договора по подприоритета, един е прекратен. Въз основа на това общият принос на подприоритета към финансовия напредък по оста е към 2%, като степента на усвояемост е 1,07%.

Подприоритет 3.4 Транснационално и междурегионално сътрудничество

Към момента на оценка по подприоритета не са провеждани процедури.

Фигура 26 визуализира приноса на отделните подприоритети към напредъка на програмата



Фигура 26: Принос на отделните процедури към ПО 3, в т.ч финансовия напредък в периода 31.08-31.10.2011 г

Физически напредък по Приоритетна ос 3 на база приключили проекти

Физическият напредък е отчетен въз основа на приключилите проекти по ПО 3 – общо 6 проекта. Напредъкът се изчислява за общо 9 броя количествени индикатори - за изпълнение (4 индикатора) и за резултат (5 индикатора), а именно:

- Администрации, въвели системи за управление на качеството
- Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн
- Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот
- Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт
- Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуги
- Администрации въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение
- Административни услуги, предоставяни онлайн
- Услуги, включени в портала е-правосъдие
- Администрации, достигнали ниво "отлично" при обслужване на принципа "one-stop-shop"

Обработената информация включва и данни за следния специфичен изпълнен индикатор по отделните процедури:

- Разработени анализи, проведени проучвания, изследвания, оценки в сферата на електронните услуги.

Изпълнение на индикаторите

Изпълнението на приоритетната ос по основните и специфичните индикатори, както и по видове бенефициенти е представено в таблицата по-долу.

Индикатори	Централна администрация	Областна администрация	Общинска администрация	Органи на съдебната власт	Структури на гражданското общество	Общо по ОП 3
	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	Общо/ общ брой	
Индикатори за изпълнение						
Администрации, въвели системи за управление на качеството	111	-	-	-	-	111
Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн	2	-	-	-	-	2
Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот	0	-	-	-	-	0
Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт	0	-	-	-	-	0
Индикатори за резултат						
Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуги	0	-	-	-	-	0
Администрации въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение	0	-	-	-	-	0
Административни услуги, предоставяни онлайн	2	-	-	-	-	2
Услуги, включени в портала е-правосъдие	0	-	-	-	-	0
Администрации, достигнали ниво "отлично" при обслужване на принципа "one-stop-shop"	0	-	-	-	-	0
Специфични индикатори						
Разработени анализи, проведени проучвания, изследвания, оценки в сферата на електронните услуги	3	-	-	-	-	3

Таблица 58: Принос на напредък на физически индикатори по бенефициенти

Източник: Обединение SMART

Всички приключили проекти по ПО 3 са имали за бенефициенти централната администрация. Малкият брой приключили проекти по тази ос е основна причина за непокриването на определени индикатори. Физическият напредък в случая се дължи на постигнатите стойности по индикатор „Администрации, въвели системи за управление на качеството“, „Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн“, „Административни услуги, предоставяни онлайн“ и „Разработени анализи, проведени проучвания, изследвания, оценки в сферата на електронните услуги“ (като последният е специфичен индикатор, който не влиза в основната система от индикатори).

Таблицата по-долу представя оценка на постигнатия физически напредък по ПО 3 спрямо поставените цели. Наблюдаваме много висока степен на изпълнение (преизпълнение) на индикатора „Администрации, въвели системи за управление на качеството“ – 160%. На второ място е изпълнението на „Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн“ – 40%. (дори и да разширим дефинирането на този индикатор (аналогично на предишните случаи) с единствения специфичен индикатор по ПО 3, то изпълнението на индикатора си остава същото). На трето място по степен на изпълнение е „Административни услуги, предоставяни онлайн“ – 10%. За всички останали индикатори наблюдаваме нулево изпълнение.

В допълнение към информацията от окончателните технически доклади (тук, както и предходните две приоритетни оси) беше взет предвид и „Доклад за състоянието на администрацията през 2010 г.“ на МС. Докладът не идентифицира в каква степен напредъкът се дължи на конкретни проекти по ОПАК, поради което и отразеният в него

напредък не може да бъде директно причислен към оценката на физическия напредък по Програмата.

Основният извод, който може да бъде направен е, че към момента, приключилите проекти не допринасят съществено за постигането на целите на ПО 3, най-вече поради твърде малкия си брой.

Вид	Индикатор	Мерна единица	База	Цел 2013	Постигнати стойности към 31.08.2011	Степен на изпълнение (%)
За изпълнение	Администрации, въвели системи за управление на качеството*	брой	89	125	111	160%
За изпълнение	Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн*	брой	800	2 000 (всички)	2	40%
За изпълнение	Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот	брой	270	всички	0	0%
За изпълнение	Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт		9	15	0	0%
За резултат	Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуги	брой	357	466	0	0%
За резултат	Администрации въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение**	брой	0	98% от всички	29	-
За резултат	Административни услуги, предоставяни онлайн*	брой	100	1 000	2	10%
За резултат	Услуги, включени в портала е-правосъдие	брой	0	10	0	0%
За резултат	Администрации, достигнали ниво "отлично" при обслужване на принципа "one-stop-shop"	брой	12	70	0	0%

Таблица 59: Физически индикатори за напредък по ПО 3

*Използвана формула: (база+постигнати стойности)/цел 2013

**Съгласно Доклад за напредъка по ОПАК за 2010 г

Източник: Обединение СМАРТ

2.3.2.8. Прогноза за физически и финансов напредък на проектите в изпълнение

Очакван физически напредък на база стартирали проекти

На база всички проекти е направена оценка за очаквания физически напредък. Тази оценка е базирана на предадените, но все още неодобрените окончателни технически доклади, както и на заложените индикатори във формулярите за кандидатстване. За някои от случаите е използвана и информацията от Годишния доклад за напредъка по ОПАК за 2010 г.

В таблицата по-долу са представени оценките за изпълнението на индикаторите за физически напредък по ПО 1 на ОПАК.

Индикатор	База	Цел 2013	Постигнати стойности приключили проекти	Очаквано изпълнение от всички проекти	Очаквана степен на изпълнение (%)	Очаквана степен на изпълнение с разширен обхват на индикаторите (%)
Функционални анализи, извършени от Административни структури	0	197	5	40	20%	27%
Проведени информационни кампании	0	20	24	44	183%	635%
Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата	2	174	3	4	3%	-
Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ	0	197	7	32	16%	26%
Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики	0	128	23	31	24%	-
Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието	3	80	10	14	21%	78%
Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни	18	(всички)	1	1	-	(162 броя)
Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП	0	5	3	16	320%	-

Таблица 60: Очакван физически напредък по ПО 1 на база всички проекти

Източник: Обединение SMART

Физическият напредък по ПО 1 показва, че най-успешното изпълнение наблюдаваме при: дейностите, свързани с информационни кампании (дори без разширяване обхвата на този индикатор, той е преизпълнен на 183%), както и при индикатора „Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП“ (320% постигане на заложената цел).

Като цяло изпълнението на останалите индикатори е с относително забавен темп. Администрациите, въвели правила за мониторинг са 24% от заложените. Проектите на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието – на 21% (но при разширяване дефиницията на индикатора, постигането на заложената цел е много по-успешно – 78%). Функционалните анализи са изпълнени на 20% (а при предефиниране на

индикатора – на 27%). Администрациите, предприели мерки за оптимизация са 16% (при разширяване на индикатора, стойността на изпълнението е значително по-добра – 26%.)

Най-изоставащи по отношение на изпълнението индикатори са: „Органите на съдебната власт, въвели система за управление на делата” (3% изпълнение) и нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни (които на практика трудно могат да бъдат отчетени и в случая са проследени в алтернативен информационен източник - интернет портала strategy.bg)⁵².

В таблицата по-долу са представени оценките за изпълнението на индикаторите за физически напредък по ПО 2 на ОПАК.

По ПО 2 може да заключим, че от вече стартиралите проекти се очаква преизпълнение на някои от заложените индикатори, например: новоразработени обучителни модули за съдебната система и брой обучени СГО.

Индикаторите, за които физическият напредък се реализира с нормални темпове за програмния период, които предполагат успешно постигане на целите са: новоразработени обучителни модули за администрацията и общия брой обучени магистрати и съдебни служители.

За някои от индикаторите липсва детайлна статистическа информация, която да илюстрира действителния напредък (по голяма част от проектите такива детайлни данни не са предоставяни в окончателните технически доклади). Такива са индикаторите за обучените жени при различните групи бенефициенти, както и тези за обучените служители на местната администрация. Отчетените стойности показват изоставане в постигане на целите, но проектите с детайлно предоставена информация сигнализират, че поне две трети от обучаваните служители са били жени. Ето защо, оценяващият екип заключи, че изпълнението на този вид индикатори има проблем преди всичко с отчитането, а не с реалното изпълнение. Необходимо е прилагането на стандартизирани таблици във формата на окончателните технически доклади (каквито вече има въведени с последната версия на Наръчника), в които тези индикатори присъстват и по този начин индикаторите ще бъдат отчитани в детайли (а в последствие, информацията ще бъде обобщавана бързо и лесно).

⁵² По отношение на първия индикатор, въпреки отчитаните в случая 3% изпълнение, по данни, изнесени по време на публична дискусия през месец октомври 2011 г. (вж. напр. http://www.dnevnik.bg/bulgaria/2011/10/12/1174817_sluchainoto_razpredelenie_na_sudebnite_dela_moje_da_se/) от общо 183 съдилищата в страна 178 работят с две напълно съвместими програми за управление на делата. Това са разработената система от ВСС "Лоу чойс" (law choice), по която работят 165 съдилища, и Латона, разработена от "Американската агенция за международно развитие", по която работят 13. Останалите 5 съдилища работят по други 2 програми, които са трудни за съвместяване. В рамките на дискусията става ясно, че използваните системи имат съществени слабости по отношение на случайното разпределение на делата, регистрирането на внесените жалби и др. Следователно, насочването на бъдещи средства по изпълнението на този индикатор или трябва да бъде ограничено (ако приемем, че така или иначе всички съдилища вече прилагат подобни системи), или насочено към изграждане на обща информационна система, която да бъде използвана от всички съдилища, и която отстранява съществуващите към момента слабости на електронната система за управление на делата.

Индикатор	База	Цел 2013	Постигнати стойности приключили проекти	Очаквано изпълнение от всички проекти	Очаквана степен на изпълнение (%)	Очаквана степен на изпълнение с разширен обхват на индикаторите (%)
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули	106	225	22	108	95%	102%
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за администрацията	101	200	16	20	61%	69%
Новоразработени (осъвременени) обучителни модули за съдебната	5	25	6	88	372%	372%
Общ брой на обучените служители в администрацията	52 778	385 000	34 916	42 133	25%	26%-47%
Общ брой жени	нп	-	12 450	12 554	-	-
Дял на жените (%)	нп	50%	36%	30%	-	-
Обучени служители на местната администрация от общия брой	нп	-	2 378	5 510	-	-
Дял на местна администрация (%)	нп	60%	7%	13%	-	-
Общ брой обучени СГО	0	20% от всички СГО	965 (18% от всички активни)	1 958 (37% от всички СГО)	-	-
Общ брой обучени служители на СГО	нп	-	15 759	25 499	-	-
Общ брой жени	нп	-	7 771	9 577	-	-
Дял на жените (%)	нп	50%	32%	38%	-	-
Общ брой на обучените магистрати и съдебни служители	3 000	21 000	4 850	8 041	53%	57%
Общ брой жени	нп	-	3 636	5 349	-	-
Дял на жените (%)	нп	55%	75%	67%	-	-
Общ брой служители успешно преминали обученията	нп	-	42 728	52 724	-	-
Общ брой служители успешно получили сертификат	нп	-	35 404	42 179	-	-
Дял сертифицирани (%)	нп	80%	83%	-	-	-
Администрации, използващи Единната информационна система за УЧР	0	всички	0	2	-	-
Органи на съдебната система, въвели системата за УЧР	0	200	0	16	8%	-

Таблица 61: Очакван физически напредък по ПО 2 на база всички проекти

Източник: Обединение SMART

Налице е изоставане в постигане на целевите стойности на индикатора за общия брой обучени служители от администрацията. На база стартиралите до момента проекти, степента на изпълнение на този показател е едва 25%. Дори при разширяване обхвата на показателя, той не успява да надхвърли 50% от целевата стойност. Най-проблемните индикатори по ПО 2 са тези, свързани с въвеждането на информационна система за управление на човешките ресурси. Тук физическият напредък достига само 8% при

съдебната система, а броят на администрациите, въвели такива системи на база анализирани документи е 2⁵³.

В таблицата по-долу са представени оценките за изпълнението на индикаторите за физически напредък по ПО 3 на ОПАК.

По ПО 3 може да се заключи, че от вече стартиралите проекти очакваме преизпълнение на един от заложените индикатори, а именно брой администрации, въвели система за управление на качеството.

Темпът на изпълнение на индикатора, свързан с информационните системи на съдебната власт е относително висок – стартиралите проекти покриват 87% от неговата целева стойност. Подобна е ситуацията и при администрациите, спазващи стандартно време за предоставяне на услуги. И в двата случая изпълнението се дължи преди всичко на относително високо ниво на изходната позиция спрямо заложената целева стойност. Подобна е и ситуацията с индикатора „Администрации, достигнали ниво „отлично“ при обслужване на принципа “one-stop-shop”. Следва да се има предвид, че от 2012 г. на национално ниво тези индикатори няма да са релевантни и съответно няма да се финансират процедури в тази насока.

Чувствителен принос към напредъка има при „Прегледа на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн” (41% изпълнение на заложената цел⁵⁴ и „Административните услуги, предоставяни онлайн” (30%). Като силно изоставащо може да характеризираме изпълнението на индикатора „Услуги, включени в портала е-правосъдие” (отчетеният напредък в случая е нулев).

⁵³ Съгласно Доклада на МС за ЕИСУЧРДА, Системата в настоящия ѝ вид е разработена в рамките на финансиране по ФАР. Инсталацията и внедряването на Системата за контрол и управление на човешките ресурси в системата на държавната администрация като цяло обаче, не е финансирано по съответния договор по ФАР. Също така, договърът не включва задължения във връзка с поддържането и функционирането на Системата (освен ангажиментите по гаранцията на продукта). Други актуални проблеми на Системата са свързани с актуализиране на релевантното законодателство и възникнала потребност от коригиране на параметрите ѝ. Съществуват и потребности и възможности за надграждане на Системата. Ако тези потребности бъдат посрещнати, ще възникне и необходимост от миграция към актуализирана версия. Всички тези дейности могат да бъдат включени в програмирането на средствата по ОПАК единствено ако бъде установена такава необходимост, ако се вземе предвид вече направеното финансиране по ФАР и не бъде допуснато дублирането му.

⁵⁴ В Годишния доклад за напредъка по ОПАК за 2010 г. изрично е посочено, че реалната сума на изследваните услуги е по-голяма от представената в окончателните доклади. Докладът представя разбивка на реализирани анализи, които са отнесени към индикатора. Вземайки предвид данните от Доклада, физическият напредък за 2009 г. отчита 1 498 такива прегледи, а за 2010 г. – 13. Отчитането по този начин, на практика показва преизпълнение на индикатора към този момент.

Индикатор	База	Цел 2013	Постигнати стойности приключили проекти	Очаквано изпълнение от всички проекти	Очаквана степен на изпълнение (%)
Администрации, въвели системи за управление на качеството	89	125	111	115	163%
Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн	800	2 000 (всички)	2	21	41%
Администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот	270	всички	0	54	-
Новоразработени/обновени информационни системи за органите на съдебната власт	9	15	0	4	87%
Администрации, спазващи стандартното време за предоставяне на услуги	357	466	0	1	77%
Администрации въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение	0	70	29	42	60%
Административни услуги, предоставяни онлайн	100	1000	2	203	30%
Услуги, включени в портала е-правосъдие	0	10	0	0	0%
Администрации, достигнали ниво "отлично" при обслужване на принципа "one-stop-shop"	12	70	0	2	20%

Таблица 62: Очакван физически напредък по ПО 3 на база всички проекти

Източник: Обединение SMART

Очакван физически напредък на база бъдещи проекти

Настоящият анализ резюмира поредица изчисления на оценителния екип, които са правени при силно ограничаващи допускания както по отношение на разходите, необходими за постигане на заложените цели, така и по отношение разпределението на бъдещите средства по Програмата до края на програмния период. Въпреки направените допускания, може да очертаем следните сценарии относно отделните индикатори по приоритетни оси за постигане на целите им (на база анализа на ефективността и ефикасността):

1. Възможност за постигане на следните индикатори по ПО 1:
 - a. Проведените информационни кампании преизпълняват заложените целеви стойности на индикатори значително. Затова съществува възможност за (частично) пренасочване на евентуални бъдещи средства за такива дейности в други, за които целите все още не са постигнати. Аналогична и ситуацията и с индикатор „Публични сектори, разработили специфични правила за прилагане на ПЧП“.
 - b. Индикатор „Нормативни актове, приети след проведени консултации със заинтересованите страни“ ще бъде постигнат при евентуално разширяване обхвата на документите, отчитащи напредъка.

- c. Функционални анализи, извършени от Административни структури – индикаторът е постижим като индикативните разходи за постигането стартират от 13 млн. лв. (на база стандартната оценка на ефикасността и единствено разхода за аналитична дейност). Това от своя страна може да допринесе за изпълнение на индикатора „Администрации, предприели мерки за оптимизация на процедури в резултат на функционален анализ“.
- d. Индикаторите „Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики“ и „Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието“ са изпълними в рамките на програмния период при целево програмиране на оставащите средства.
- e. На този етап, най-предизвикателният за постигане индикатор е „Органи на съдебната власт, въвели система за управление на делата“. Отчетеният по Програмата физически напредък е твърде малък. Въпреки това, администрациите вече използват няколко вида програми за управление на делата. Следователно, съществуват две възможности за насочването на бъдещи средства по изпълнението на този индикатор: алтернатива 1 - то или трябва да бъде ограничено (ако приемем, че така или иначе всички съдилища вече прилагат подобни системи), или алтернатива 2 – то трябва да бъде фокусирано към изграждане на обща информационна система (която да бъде използвана от всички съдилища, и която отстранява съществуващите към момента слабости на електронните системи за управление на делата).

2. Възможност за постигане на следните индикатори по ПО 2:

- a. Постигането на целите за брой разработени обучителни модули е реалистично и възможно.
- b. Включването на СГО и техни служители е било напълно успешно и към този момент индикаторът е преизпълнен значително.
- c. Относително лесно постижими са и целите по отношение участие на жени в обученията – поради факта, че е налице значително подценяване (невключване в отчетите) на участващите жени в обученията, индикаторът ще бъде постигнат с прецизиране системата за отчетност на проектните дейности.
- d. Въпреки че ситуацията с участието на служители от местната власт е аналогична в известна степен, не е ясно дали индикаторът не изостава и поради обективно съществуващи причини (различни от отчетните). Ето защо, като първа стъпка в планирането на изпълнението на този индикатор следва да бъде прецизирана системата за отчетност, а в последствие да се прецени в каква степен този индикатор може да бъде изпълнен с инструментите на програмирането.

- e. Броят обучени служители на съдебната власт показва изпълнение на целевите стойности на индикатора с нормален темп. Оставащият брой служители, които трябва да бъдат обучени възлиза на около 9 000 души, което е постижимо (а индикативният минимален бюджет за тази дейност е около 2,7 млн. лв.)
- f. Основен проблем при изпълнението на заложените цели е индикаторът „Брой обучени служители в ДА“. Към момента, изпълнението на индикатора е относително ниско. По-големият проблем обаче, се състои в това, че до края на програмния период следва да бъдат обучени над 290 000 души. Индикативният разход за това възлиза на около 87 млн. лв. (на база среден разход за такива дейности до момента). Тъй като целевата стойност е била заложен при други икономически и институционални реалности, Консултантът препоръчва да се актуализира заложената целева стойност и да се редуцира съгласно настоящата действителност.
- g. Да обмисли евентуално отразяване в известна степен на продължителността на обученията в крайното отчитане на индикатора⁵⁵.

3. Възможност за постигане на следните индикатори по ПО 3:

- a. Като цяло, постигането на целите по ПО 3 е напълно реалистично. Налице е преизпълнение на някои индикатори (Администрации, въвели системи за управление на качеството). Повечето от индикаторите изпълняват заложените цели относително успешно.
- b. Проблемните области в този случай са свързани с броя администрации, въвели система за вътрешен електронен документооборот; административните услуги, предоставяни онлайн; администрациите, достигнали ниво "отлично" при обслужване на принципа "one-stop-shop" и услугите, включени в портала е-правосъдие (като при последните напредъкът е нулев). Предизвикателствата за постигане на тези цели са свързани със спецификата на самите дейности – въвеждане на информационни и комуникационни технологии. Успешното постигане на тези цели е свързано и с провеждане на редица специализирани обучения. Постигането на тези цели е реалистично, но изисква особено внимание и целенасочена политика.

2.3.2.9. Анализ на хоризонтални политики застъпени в ОПАК

Въз основа на основните хоризонтални принципи съблюдавани в ЕС, настоящият анализ има за задача да направи преглед на темите, имащи отношение към ОПАК.

⁵⁵ Въпреки че фокусът на обученията е отделният служител, продължителността на обучението има значение и за обучавания служител и за администрацията, в която той работи (има голяма разлика в новосъздадените компетентности и умения, придобити в рамките на 4-8 часово обучение и такова, в рамките на 3 месеца).

1. **Равенство между половете и превенция на дискриминацията** - равенство и превенция на дискриминацията въз основа на пол, раса, етнически произход, религия или вяръвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация;

В ОПАК е посочено, че ще се акцентира върху:

- Финансиране на **анализи, изследвания и оценки** за ефективността на действия, включени в принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията
- Финансиране на **обучения** за ролята на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията при изпълнение на ОПАК
- Разпространяване и популяризиране на съществуващи **добри практики**, както и форми и начини на прилагане на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията при разработване на проекти
- Мониторинг при прилагане на принципа чрез **индикаторите за оценка и избор на проекти** и дейности, които ще се финансират по ОПАК
- Отчитане и оценка на принципа за равенство между половете и превенция на дискриминацията на ниво проект и на ниво приоритетна ос посредством определените **индикатори за изпълнение** – Такива индикатори са „Администрации, въвели практики за подобряване на достъпа до административно обслужване за хора в неравностойно положение” и индикаторите за обучени жени

2. **Принцип на партньорство** - гарантиране в достатъчна степен достъпа и участието на СИП и другите заинтересовани страни в процесите на програмиране, изпълнение, мониторинг и оценка на подкрепата по линия на ЕСФ;

Инструментите за спазване на този принцип са:

- Прилагане на принципа чрез критериите за оценка и избор на проекти и дейности, които ще се финансират по ОПАК
- Посочване като основни бенефициенти за определени дейности по ОПАК на СИП и НПО – Както показват резултатите от оценката, голям брой настоящи бенефициенти по ОПАК са именно СИП и НПО.
- Отчитане и оценка на принципа на партньорство на ниво проект и на ниво приоритетна ос посредством определените индикатори за изпълнение – Такива индикатори са: „Нормативни актове, приети след консултации със заинтересованите страни” и „Брой СГО, обучили служителите си”
- Включване на представители на СИП и НПО в Комитета за наблюдение на ОПАК – Съгласно Механизма за определяне и участие на представители на НПО в КН на ОПАК, представителите на неправителствени организации: участват в заседанията на КН на ОПАК като наблюдатели с право на съвещателен глас; получават информацията, предоставяна на членовете на КН на ОПАК; и имат

право да участват в дискусиите, да дават препоръки и правят предложения от името на неправителствените организации в съответната сфера.

Колкото до участието на СИП в процеса на програмиране на ИГРП, то може да се засили допълнително с включването на НПО в процеса на получаване на идеи за проектни предложения. В същото време, следва да се отбележи, че представители на СИП участват като наблюдатели в оценителните комисии, което гарантира прозрачността на процеса по оценка на проектни предложения.

3. **Иновации и прилагане на политики** - разработване на нови подходи и споделяне на добри практики при изпълнението на различни политики;

В ОПАК е заложено, че изпълнението на този принцип ще става чрез:

- Ползване на положителния **опит на други държави членки** на ЕС
- Финансиране на **анализи, изследвания и оценки за ефективността** на действия, включени в принципа за иновации и прилагане на политики
- Разпространяване и популяризиране на съществуващи **добри практики** в областта на иновациите и прилагането на политики, както и формите и начините на прилагане на принципа за иновативност при разработване на проекти
- Отчитане и оценка на въздействието посредством **индикаторите** за изпълнение, определени за съответния подприоритет – Такива индикатори са: „Администрации, въвели правила за мониторинг на изпълнението на политики“ и „Проекти на нормативни документи, придружени от оценка на въздействието“. Не са предвидени конкретни индикатори за темата иновации, въпреки че тя е включена и в следващия хоризонтален принцип (устойчиво развитие).

4. **Устойчиво развитие** – освен опазване на околната среда, този принцип включва също социална справедливост и кохезия, както и насърчаването на иновативни, базирани на знанието икономики.

В ОПАК това понятието е тълкувано широко, като то включва:

- Въвеждане на принципа за добро управление в администрацията
- Насърчаване на иновациите
- Развитие на е-услуги
- Насърчаване на заетост сред младежите в администрацията
- Насърчаване на ученето през целия живот

Спазването на този принцип се осигурява чрез:

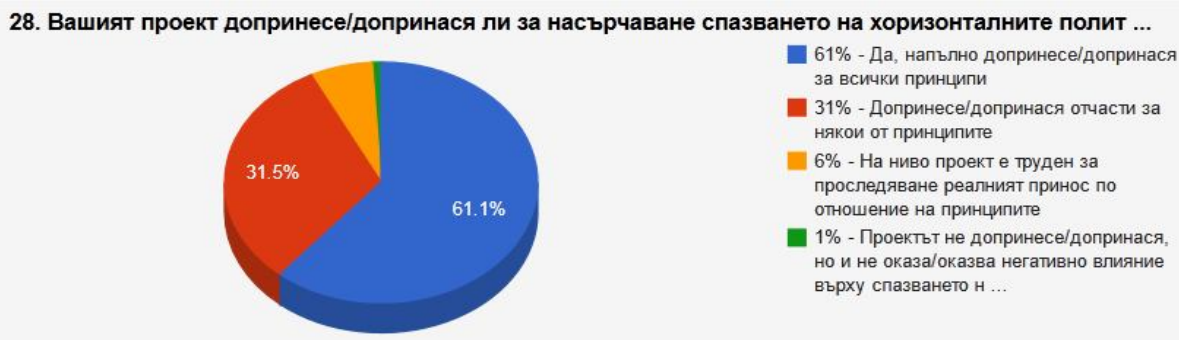
- Финансиране на проучвания и **оценки за ефективността на действия**, включени в принципа на устойчивото развитие
- Разпространяване и **популяризиране на формите и начините** за прилагане на принципа на устойчиво развитие при разработване на проекти

- Включване на принципа на устойчиво развитие в **процеса на избор на дейности**, които ще се финансират в рамките на ОПАК
- Отчитане и оценка на въздействието посредством **индикаторите** за изпълнение, определени за съответния подприоритет – Такива индикатори са: всички индикатори по ПО 1 „Добро управление”, индикаторите за обучени служители в администрацията, магистрати и съдебни служители и за СГО обучили служителите си; „Администрации въвели системи за управление на качеството”; „Преглед на административните услуги за тяхното предоставяне онлайн”; „Административни услуги, предоставяни онлайн”; „Услуги, включени в портала е-правосъдие”; „Администрации, достигнали ниво „отлично” при обслужване на принципа “one-stop-shop”.

Както е демонстрирано по-долу, за всяка от четирите хоризонтални теми до момента е имало процедури със специален фокус върху тях. В този смисъл може да се направи заключение, че процедурите по ОПАК допринасят до голяма степен за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС, като сравнително по-малко са били процедурите по отношение на тема „Иновации и прилагане на политики”:

- **Равенство между половете и превенция на дискриминацията** – всички процедури по ОПАК, които съдържат елементи на обучение на практика спазват принципа на равенството между половете. По отношение на гражданите в неравностойно положение, по ПП 3.1. са обявени/предстоят общо 6 процедури през 4 години;
- **Принцип на партньорство** - Разработването на политики чрез координация в структурите на държавната администрация и чрез консултации и партньорство с всички заинтересовани страни е тип дейност, за която е можело/може да се кандидатства по ОПАК 6 пъти през 4 години. Също така до момента са проведени 2 процедури по ПП 2.3 през 2007 и 2008 г.;
- **Иновации и прилагане на политики** – Конкретно по тази тема в ИГРП са включени 4 процедури през 3 години;
- **Устойчиво развитие** – Както беше споменато, заради широкото тълкуване на темата „Устойчиво развитие”, по този елемент има най-голям брой процедури. Те включват: всички процедури по ПО 1, всички процедури по ОПАК, които съдържат елементи на обучение, както и голяма част от процедурите по ПО 3.

В подкрепа на твърдението, че процедурите по ОПАК допринасят за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС, бенефициентите, участвали в онлайн проучването дават силно положителна оценка за приноса на проектите по ОПАК за насърчаването/спазването на хоризонталните политики.



Фигура 27: Принос на проектите към хоризонталните политики

След преглед на всички проведени и открити в момента процедури може да се направи заключение, че хоризонталните теми присъстват в методиките за оценка на качеството на проектните предложения на всички процедури. Съответната тежест на критериите свързани с хоризонталните принципи са представени в таблицата по-долу:

Процедура	Тежест	Процедура	Тежест	Процедура	Тежест
1.1.-01	0,05	2.1.-01	0,05	3.1.-01	0,05
1.1.-02	0,05	2.1.-02	0,05	3.1.-02	0,05
1.1.-03	0,04	2.1.-03	0,05	3.1.-03	0,05
1.2.-01	0,05	2.1.-04	0,05	3.1.-04	0,05
1.2.-02	0,05	2.1.-05	0,05	3.1.-05	0,04
1.2.-03	0,05	2.1.-06	0,04	3.1.-06	0,04
1.2.-04	0,05	2.2.-01	0,05	3.1.-07	0,04
1.3.-01	0,05	2.2.-02	0,05	3.2.-01	0,05
1.3.-02	0,05	2.2.-03	0,05	3.2.-02	0,04
1.3.-03	0,05	2.3.-01	0,05	3.3.-01	0,05
1.3.-04	0,04	2.3.-02	0,05	3.3.-02	0,05
1.3.-05	0,04	2.4.-01	0,05	3.3.-03	0,04
1.3.-06	0,04	2.4.-02	0,05		
1.4.-01	0,05	2.4.-03	0,05		
1.4.-02	0,05	2.4.-04	0,04		

1.4.-03	0,04	2.4.-05	0,04		
1.5.-01	0,05	2.4.-06	0,04		
1.5.-02	0,04	2.5.-01	0,04		
1.5.-03	0,04				
1.6.-01	0,05				
1.6.-02	0,04				

Таблица 63: Тежест на критериите, свързани с хоризонталните принципи

Източник: Процедури по ОПАК

Тежестта на съответствието с хоризонталните теми на ЕС е между 4 и 5% от точките, които се разпределят при оценката. Прави впечатление, че тежестта е намалена в периода 2009-2010 г. от 5 на 4%, като при различни процедури в една и съща година тежестта е била различна (напр. 1.5.-02 и 2.1.-03). С оглед на това, че става въпрос за хоризонтални теми тежест между 4 и 5% може да се смята за подходяща.

В таблицата по-горе в червено са отбелязани процедурите, в чиито Насоки/Указания за кандидатстване не са включени пояснения за хоризонталните теми. Това е характерно единствено за процедурите, които са обявени през 2007 г. Впоследствие в Насоките/Указанията вече са добавени пояснения за хоризонталните теми. Въпреки това, по време на проведената фокус група беше установено, че някои от бенефициентите срещат трудности с интерпретирането на хоризонталните теми и поради тази причина до известна степен попълването на формуляра за кандидатстване в тази част се превръща във формалност.

Колкото до предвидените в ОПАК анализи, обучения и обмяна на добри практики по хоризонталните принципи, на фокус групата с УО беше уточнено, че такива като цяло са налични, но системата за наблюдение не предоставя изрична възможност за отчитането им.

2.3.2.10. Отговори на въпросите за оценка

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
1. Как реализираният до момента напредък по физическите индикатори допринася за постигане целите на	Липсата на междинни стойности на индикаторите не позволява коректно отчитане на постигнатите цели по ОПАК към момента. Постигнатият физически напредък показва, че в изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори има изоставане в достигането на целите за 2013 г. В	т.2.3.2.5-2.3.2.7 и т. 2.3.2.1

<p>ОПАК</p>	<p>случай, че не се разшири обхватът им, значителна част от индикаторите са под 50% степен на изпълнение в средата на програмния период.</p> <p>В същото време, следва да се имат предвид направените изводи за непълното покритие на системата от индикатори на дейностите по програмата. Индикаторите, които са заложили в настоящата система от индикатори, не отчитат в достатъчна степен физическия напредък по програмата и съответно не са достатъчно коректен показател за постигане на целите на ОПАК.</p>	
<p>2. Адекватни ли са формулираните индикатори по ОПАК за измерване на напредъка по съответните оси и Програмата като цяло (индикаторите сами по себе си и целевите им стойности). Необходимо ли е преформулиране на някои индикатори? Какво?</p>	<p>Прегледът на индикаторите показва, че по-голяма част от тях позволяват да бъдат измерими. Независимо от това, част от макро индикаторите не предписват в детайли всички дейности, които трябва да бъдат отнесени към тях. В случай, че има възможност, обхватът от дейности, включен в дефинициите на основните индикатори за изпълнение и резултат следва да бъде разширен в посока:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Обхващане на всички възможни предвидени дейности, имащи отношение към програмните цели; - Осигуряване на съответствие между заложените макро индикатори и използваните специфични индикатори по отделните процедури; - Предоставяне на възможност за включване на специфичните индикатори във формалното отчитане на проектното изпълнение по приоритетни оси. 	<p>т. 2.3.2.1 т.2.3.2.5-2.3.2.7</p>
<p>3. В каква степен са постигнати целите на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, обявени до момента? Удовлетворени ли са нуждите, мотивиращи стартирането на</p>	<p>Към момента на оценка са приключили окончателно 8 процедури. Доколкото в рамките на всяка една отделна процедура липсва целева стойност на индикатори за изпълнение на целите на самата процедура (посочените стойности обхващат цялостното изпълнение на ОПАК) подобна оценка е крайно субективна. Независимо от това не отчитаме, отклонение при изпълнението на дейностите от заложените обхват по процедури.</p> <p>В допълнение, постигането на целите на отделните процедури следва да бъде пречупено</p>	<p>т. 2.4.3 и т. 2.4.4</p>

<p>съответните схеми?</p>	<p>от гледна точка и на устойчивостта на резултатите, защото само по този начин може да се установи постигането на целите (вж. анализ на устойчивостта в т.2.4.4).</p>	
<p>4. 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?</p>	<p>Основните критични фактори, оказващи влияние върху постигане на целите по отделните процедури следва да се разглеждат в цялост. В тази връзка можем да определим следните фактори свързани с постигане на целите на процедурите.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Поставяне на фокус върху целите; • Целесъобразност на дейностите и връзка с целите на процедурата и приоритета; • Институционален капацитет на бенефициента, както и тежките процедури по ЗОП; • Липса на решение за проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад; • Структурни промени в административните структури; • Мониторинг и контрол върху цялостното изпълнение на проекта; 	<p>т.2.3.2.5-2.3.2.7, т. 2.4.6</p>
<p>5. До каква степен процедурите по ОПАК са програмирани така, че да допринесат за изпълнението на хоризонталните политики на ЕС? До каква степен процесът на избор на проекти е насочен към насърчване на иновативни подходи, мерки за защита от дискриминация и т.н.? Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще?</p>	<p>Отчитаме, че всички процедури проведени по ОПАК са в съответствие с хоризонталните политики на ЕС. Основните принципи са намерили отражение и при определяне и формулиране на системата от индикатори.</p> <p>Отчитаме, че за всяка от четирите хоризонтални теми до момента е имало процедури със специален фокус върху тях. 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“.</p> <p>Единствените препоръки, които могат да бъдат направени са:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Поставяне на по-силен акцент в процедурите върху темата за иновациите • Допълнителни обучения за бенефициентите по отношение 	<p>2.3.2.10 Анализ на хоризонталните политики</p>

	<p>интерпретирането на хоризонталните теми</p> <ul style="list-style-type: none"> Отчитане от системата за наблюдение на предвидените в ОПАК анализи, обучения и обмяна на добри практики по хоризонталните принципи 	
6. До каква степен целите на ОПАК и на отделните приоритетни оси могат да бъдат реално постигнати?	<p>Физическият напредък на програмата е незадоволителен, по отношение на ключовите индикатори и сравнително приемлив, ако се направи трансформация на специфични индикатори по отделните процедури към преизчисляването им и принос към ключовите.</p> <p>Без разширяване на обхвата на ключовите индикатори, те няма да могат да бъдат постигнати, което ще затрудни и постигането на целите на ОПАК и на отделните приоритетни оси. В тази връзка, отново е важно да се имат предвид направените изводи за непълното покритие на системата от индикатори на дейностите по програмата.</p>	т.2.3.2.5-2.3.2.7 и т. 2.3.2.1
7. Как финансовото изпълнение на ОПАК съответства на индикативното финансово разпределение по години и по приоритетни оси и какви изводи могат да се направят от това? Какво отражение има / може да има то по отношение спазването на правилото N+3 / N+2?	<p>Към момента финансовото изпълнение е в съответствие с индикативното финансово разпределение по ОПАК. Отчитаме изоставяне по отношение на приоритет 2. По отношение на правилото N+3 / N+2 критична се очаква да бъде 2013 г. С оглед на договорените средства през периода 2009-31.08.2011 г. отчитаме, че съществува риск от автоматичен „de-commitment“. В тази връзка е необходимо решение за значителния брой проекти, очакващи одобрение на окончателния доклад, както и финансиране на бързо-ликвидни проекти от 2012.</p>	т. 2.3.2.3.
8. Необходима / удачна ли е реалокацията на средства между отделните приоритетни оси и кои са причините? Какви са очакваните	<p>До момента, в който не се вземе окончателно решение за проектите, очакващи одобрение на окончателния доклад, реалокация на средства по програмата не е удачна.</p>	т. 2.3.2.3

ползи от предлаганата реалокация?		
-----------------------------------	--	--

Таблица 64: Отговори на въпросите за оценка 2

2.4. Дейност 2.3 Анализ на ефикасността и устойчивостта на изпълнението на ОПАК до момента

2.4.1. Дефиниране на понятието ефикасност

В теорията и практиката има широко приета дефиниция на понятието *ефикасност*. Въпреки това, често пъти в литературата е налице несъответствие и дори противоречие между нея и определението за понятието *ефективност*. Ето защо, за целите на настоящата оценка дефинираме понятието *ефикасност* по следния начин:

Ефикасността указва отношението на постигнатия резултат спрямо вложените разходи. Колкото вложените разходи са по-малко, толкова по-ефикасни са действията и мероприятията, заради които те са направени.

Поради специфичните особености на анализа на ефикасността и устойчивостта, настоящият анализ е базиран единствено на информацията от приключилите проекти по ОПАК.

2.4.2. Основни моменти при обработката и анализа на данните

Настоящият анализ е базиран на изходния масив с информация, който Консултантът разработи в хода на оценката. Масивът включва два основни вида данни, необходими за целите на оценката – информация за финансовия напредък, както и отчетени стойности на изпълнените индикатори. Генерирането и обработването на този информационен масив наложи приемането на някои допускания, които имат влияние както върху обработката на информацията, така и върху изчислените тук показатели за ефикасност.

С оглед на спецификата на програмата и нейните цели и подкрепящите ги дейности, могат да се обособят следните 2 групи дейности:

- Основни дейности, допринасящи за постигане на резултати (проведени обучения, изготвени анализи и проучвания, въвеждане на системи за документооборот, управление на качеството, управление на човешките ресурси);
- Поддържащи дейности, които подпомагат изпълнението на проектите – възнаграждения, командировки, информация и публичност и одит.

Аналогично, съответстващи на видовете дейности са и извършените за тях разходи:

- Разходи за основни дейности – разходи за провеждане на обучения, за изготвяне на анализите и т.н.;
- Разходи за изпълнение и управление на дейностите – разходи за заплати и командировки, материали и консумативи, и т.н.;
- При събирането на информацията (описано подробно в частта за физическия напредък) се открие и трета обобщаваща група разходи, включваща „Разходи за други външни услуги” и „Други преки (некласифицирани) разходи”. Тази обобщаваща група разходи не може да бъде отнесена директно към дадена група дейности, допринасяща за изпълнението на индикаторите, но представлява

значителен дял от общия бюджет на всички проекти. За целите на анализа, тук тази обобщаваща група е формулирана като синтетично разходно перо „Други разходи“.

Наличието на такъв значителен дял е показателно, че в някаква степен бенефициентите не са знаели или не са имали възможност да отчетат тази немалка част от разходите си и са предпочели пера „други“.

Този вид разходи възлизат на 40% от общата верифицирана сума по всички проекти, като това е сериозен проблем при анализа на ефикасността, който в повечето случаи не осигурява яснота за какво точно са направени разходите. Това е ключова предпоставка за изкривяване в оценката на ефикасността и устойчивостта, тъй като сумите, класифицирани във финансовите отчети по този начин е допълнително разпределена и включена в анализа на база определени допускания и статистически зависимости. Ето защо, при едно бъдещо осигуряване на детайлна разбивка на това перо, представената по-долу оценка следва да бъде преразгледана и коригирана по отношение на евентуалното ѝ изкривяване вследствие на приетите допускания.

Друг основен момент при това синтетично разходно перо е, че то само по себе си може да е индикатор за наличие на неефикасност (или „изтичане“ на средства в една или друга степен).

Ето защо, анализирането на тази синтетична разходна група е важна отправна точка в оценката на ефикасността и формулирането на препоръки на база резултатите от анализа.

В съответствие с направените до момента констатации в рамките на текущата оценка, и тук възникват проблеми, свързани със затрудненото отчитане изпълнението на индикаторите. В същото време, при оценката SMART на индикаторите беше подчертано, че има и такива индикатори, които са определени като трудно постижими. Чрез настоящата оценка на ефикасността ще направим допълнителен тест на устойчивостта на направените изводи до момента

Използваната методология за оценка на ефикасността включва:

1. Пресмятане на описателните статистики на видовете разходи (средна стойност, обща сума, минимален и максимален направен разход, стандартно отклонение и медиана на съответните разходи) по видове бенефициенти и оперативни програми.
 - Анализ на структурата на разходите в общата верифицирана сума;
Определянето на дяловете на подкрепящите разходи в бюджета може да бъде използвано впоследствие за определяне размера на финансовия ресурс, необходим за изпълнение на бъдещите проекти.
2. Статистическа оценка на корелациите между постигнати резултати и направени разходи и между отделните разходни пера.

Този статистически анализ има приложение при формулиране изводи по отношение на направените разходи, както и при формулирането на определени допускания за алтернативни оценки на средния разход за някои видове дейности.

3. Пресмятане на среден разход за постигане на единица резултат (чрез отношенията между общия размер на разходите по видове дейности и релевантните стойности на индикаторите за физическия напредък⁵⁶).
 - Оценката на ефикасността (средният разход) е изчислена по два алтернативни подхода:
 - Стандартен подход: въз основа на информацията за перата по основните релевантни проектни дейности в окончателните финансови отчети;
 - Алтернативен подход: въз основа на информацията по основните и поддържащите релевантни дейности във финансовите отчети:

На база оценените статистически корелации и експертна оценка са направени допускания за предназначението на изразходените средства на избрани видове пера, различни от тези по основните проектни дейности (в този случай, това са разходите за възнаграждения, разходите за командировки и разходите в категорията „други разходи“);

Средният разход, освен за целите на оценка на ефикасността, може да бъде използван за прогнозиране на потенциалното изпълнение на част от индикаторите (тези, за които могат да бъдат пресметнати средни разходи) на база остатъчния ресурс по даден приоритет. Този подход е приложен в Оценка 2 за прогнозиране възможността за постигане на целевите стойности на индикаторите по ОПАК.

2.4.3. Анализ на ефикасността

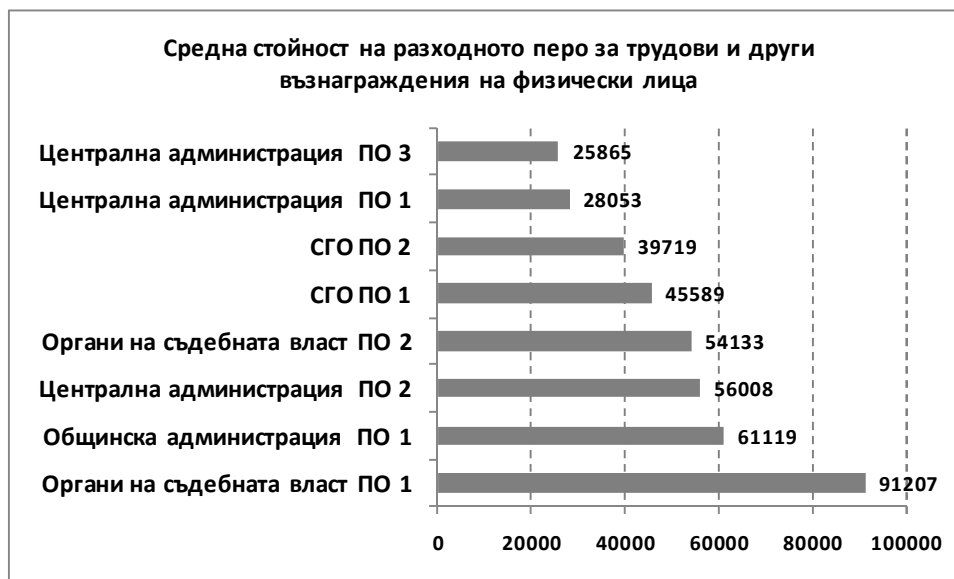
Разпределението на разходните пера по представените на графиката шест основни вида показва, че финансовите отчети регистрират относително висока стойност на синтетичната разходна група „Други разходи“, която много се доближава до дела на разходите, свързани с основните проектни дейности. Ето защо, считаме, че разходите за основни дейности са подценени в известна степен, а точно перо „Други разходи“ в голяма степен съдържа разходи за тези дейности.

⁵⁶ Използваната дефиниция предполага директно прилагане на отношението резултати – разходи. В случая разглеждаме реципрочното отношение разходи – ползи, поради относително по-лесното прилагане на резултатите в Оценка 2. При анализа на ефикасността и интерпретацията на резултатите това е взето предвид.



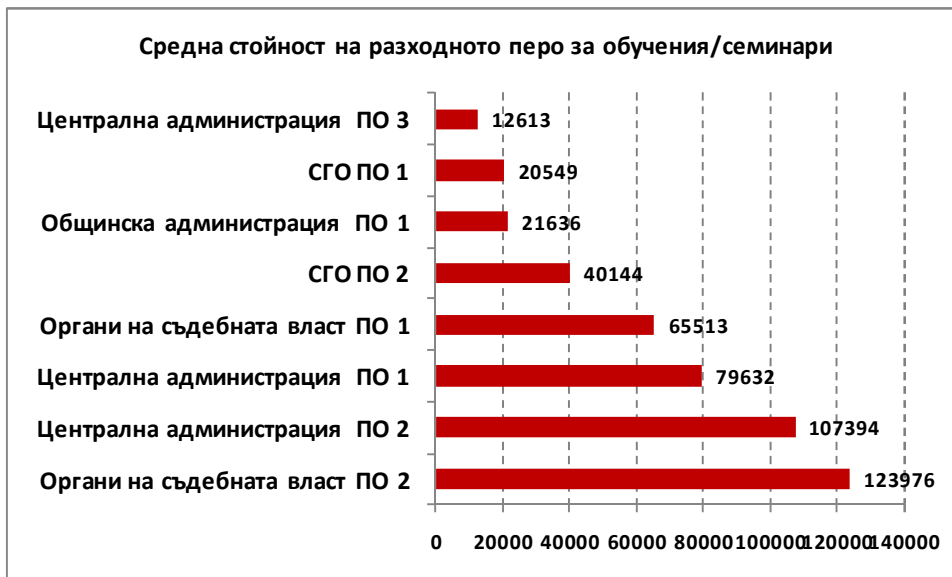
Фигура 28: Структура на основните разходни пера във верифицираните бюджети

Тук сме представили графично три основни групи разходи, които по-нататък имат значение за формулирането на допускания, които да позволят алтернативна експертна оценка за ефикасността наред със стандартната.



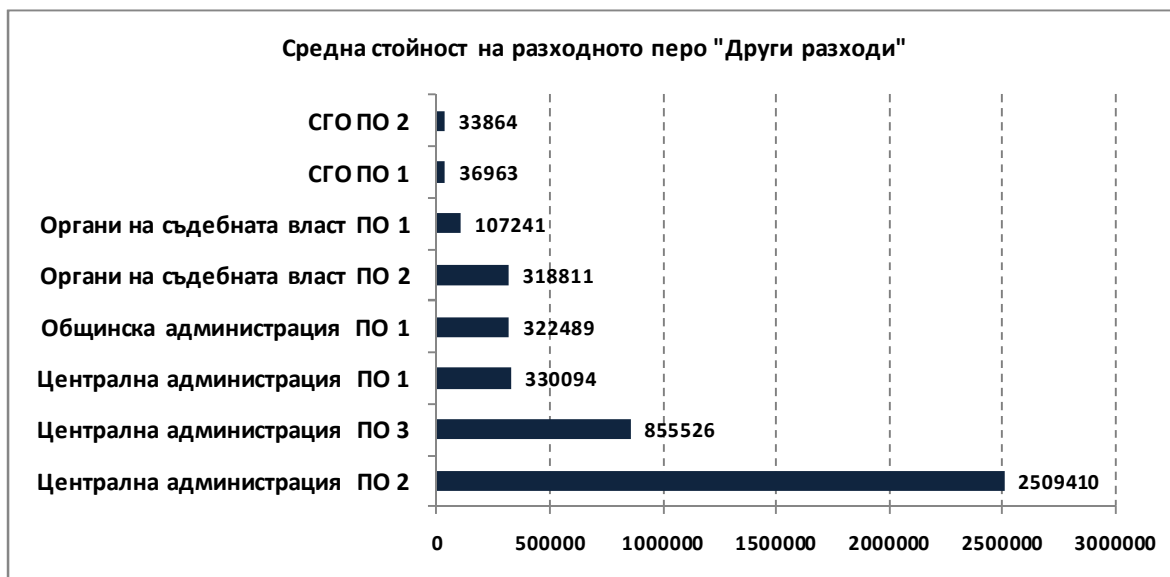
Фигура 29: Средна стойност на перо за трудови и други възнаграждения на физически лица

Средната стойност на разходното перо за трудови и други възнаграждения на физически лица е представена на графиката по-долу. Тя е най-ниска в централната администрация по проектите по ПО 3 и ПО 1, а най-висока – в органите на съдебната власт (като разликата в двата случая е близо 4 пъти).



Фигура 30: Средна стойност на разходното перо за обучения/семинари

Средната стойност на разходното перо за обучения и семинари варира в още по-голяма степен (приблизително 10 пъти), като тя е най-ниска в проектите на централната администрация по ПО 3. Най-високите средни разходи за обучения наблюдаваме по проектите от ПО 2 на органите на съдебната власт и тези на централната администрация (което е и очаквано в този случай).



Фигура 31: Средна стойност на синтетично разходно перо „Други разходи“

Средната стойност на синтетичното разходно перо „Други разходи“ се колебае в още по-голяма степен – около 74 пъти. Впечатляващо в този случай е значително голямата дистанция между разходите по това перо в централната администрация във връзка с изпълнението на проектите по ПО 2. Тъй като основните дейности по тези проекти са свързани с обучения, се предполага, че немалка част от разходите не е могла да бъде

отнесена директно към основните финансови индикатори. Ето защо, поради липса на достатъчно детайлни правила за отчетност на информацията, най-вероятно, голяма част от разходите за обучения по тези проекти са включени именно тук (вж. основните изводи от корелационния анализ по-долу). На другия полюс наблюдаваме отчетността на СГО, където подобните други разходи са най-ниски в номинално изражение (възможно е при тях отчитането на разходите да не е било свързано с неясноти по отношение попълване на финансовите отчети).

На фигура 32 по-долу са представени средните разходи за публичност, одит и управление на проектите по видове бенефициенти и приоритетни оси.

Като цяло, средните стойности показват голямо колебание в размера на разходите за организация и управление по приоритетни оси и бенефициенти. Тези разходи са най-ниски по проектите на СГО, а най-високи – по проектите на централната администрация (като най-скъпото управление на проекти при втората група бенефициенти наблюдаваме по ПО 2, където средната стойност на разходите за организация и управление възлизат на над 100 000 лв., което е над 100 пъти повече от аналогичните разходи при СГО и над 2 пъти повече от тези при съдебната власт). Тези различия са обусловени от големите различия в големината и спецификата на проектите по бенефициенти и приоритетни оси. Въпреки това, големите колебания може да са сигнал за наличие на (възможност за) неефикасно разходване на това разходно перо.

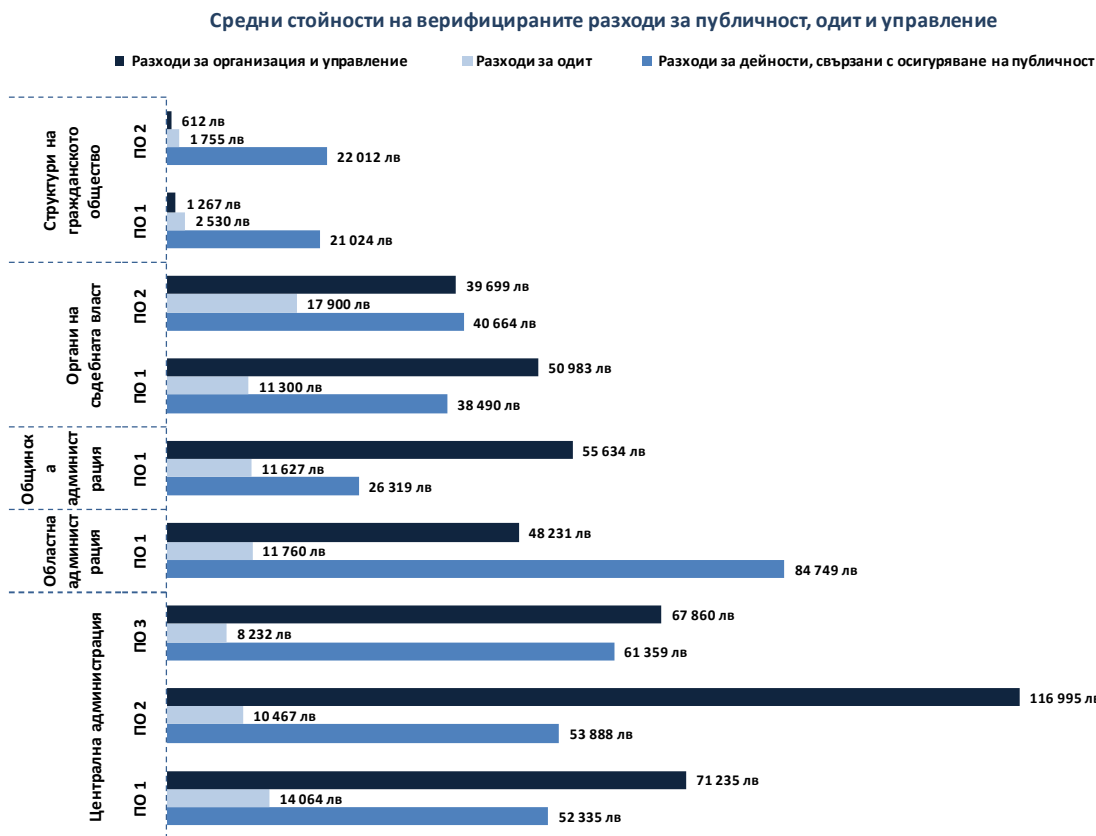
Средните стойности на разходите за одит са със значително по-малко колебание от предходните, като най-високата им стойност е по проектите по ПО 2 на съдебната власт (близо 18 000 лв.), а най-ниски – по проектите по ПО 2 на СГО (1 755 лв.). Относително ниското колебание в този случай е показател за вероятно ефикасно разходване на средствата по това разходно перо.

По отношение на разходите за осигуряване на публичност: наблюдаваме както известно колебание между приоритетни оси и бенефициенти, така и относително високи стойности на тези разходи (което може да е индикатор за известна неефикасност). На практика по проектите на СГО, тези разходи са значително по-високи от разгледаните по-горе две разходни пера (със средни стойности над 20 000 лв.). По проектите на съдебната власт тези разходи доближават по размер разходите за управление. При областната администрация разходите за публичност възлизат на близо 85 000 лв., което надхвърля чувствително другите два вида разходи. При централната администрация също наблюдаваме високи стойности на разходната група, като впечатление прави ПО 3, където тези разходи са почти колкото разходите за управление.

В заключение може да кажем, че въпреки потенциалната неефикасност в тези групи разходи, безусловно заключение може да бъде направено единствено след прилагане методология за определяне на референтните пазарни цени и след допълнителни анализи. Едва при наличието на тази допълнителна информация, ще може да бъде

направен извод дали ограниченията са адекватни и дали разходите за одит и публичност са над пазарните.

Все пак, препоръчваме бъдещото програмиране на средствата по ОПАК да вземе предвид възможната неефикасност по разходните пера за управление и публичност и наложи допълнителни на съществуващите ограничения за размера им в проектния бюджет (в съответствие с референтните пазарни цени, които предстои да бъдат определени).



Фигура 32: Средни разходи за публичност, одит и управление на проектите

Източник: SMART

В таблицата по-долу са представени средните стойности на разходните пера, наблюдаваната максимална стойност за всеки вид разходно перо (най-голямата сума по съответния вид разход, която се наблюдава за един проект), както и делът на максималната стойност в общата сума на верифицираните разходи по съответното перо. Информацията е групирана по видове бенефициенти, приоритетни оси и основни видове разходи. За някои от приоритетните оси, броят на приключилите проекти за отделни бенефициенти е нула или един, поради което, тези проекти не са включени тук.

Отбелязаните в жълт фон клетки, както и тези с червен шрифт, индикират случаи, за които направените разходи в рамките на един проект по дадено перо представляват значителна част от общата сума за съответните бенефициенти за цялата приоритетна ос. Тези наблюдения сигнализират за наличие на дисбаланс при разпределение на

ресурсите по видове разходи. Този дисбаланс е свързан с особеностите на съответните проекти, но в някои случаи може да сигнализира за допускане на неефикасност при разходването на средствата.

Наблюдаваните неравномерни разпределения са представени за всеки вид разход и по този начин могат да бъдат проследени различията между бенефициентите (включително и по отношение на ефикасността).

Например, съпоставката между средната стойност на разходите и максимално наблюдаваната във всяка група, обособена от вида възложител и приоритетна ос, показва в каква степен в групата съществува проект, характеризиращ се с нетипично високи съответни разходи. В допълнение към това наблюдение, в таблицата проследяваме какъв е делът на максималния направен разход по един проект в общата сума на верифицираните съответни разходи.

Най-големите различия в разходите по проектите са при централната администрация: например, налице е проект по ПО 1, чийто разходи в синтетичната група „Други разходи“ надхвърлят многократно средните при същите приоритетна ос и бенефициенти и представлява 40% от общата разходна група (проект K08-13-3). Подобни са и случаите от ПО 2 и ПО 3 (съответно проекти K07-22-1 и K07-31-3).

В останалите случаи не наблюдаваме статистически значими различия в тази синтетична разходна група в рамките на отделните бенефициенти и приоритетни оси.

Най-големите диспропорции при разходените и верифицирани средства за обучения са по проекти на централната администрация (ПО 2 и ПО 3) и общинската администрация (ПО 1).

Единственото наблюдавано значително различие при разходите за трудови възнаграждения наблюдаваме при органите на съдебната власт (ПО 1).



Бенефициент, приоритетна ос (брой проекти), показател/ видове разходи		Верифицирани разходи (ВР)	Разходи за трудови и други възнаграждания на физически лица (по	Разходи за командировки (тъпни, дневни, квартирни)	Разходи за дейности, свързани с осигуряване на публичност	Разходи за информационни и кампани	Разходи за обучения/семинари	Разходи за обучителни модули	Разходи за проучвания, изследвания и анализи	Други разходи	Разходи за организация и управление	
Централна администрация	ПО 1 (15)	Средна стойност	977 886,25 лв	28 052,74 лв	23 299,29 лв	52 334,82 лв	0,00 лв	79 632,40 лв	0,00 лв	382 558,32 лв	330 094,33 лв	71 234,70 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	15%	26%	39%	23%	-	17%	-	24%	40%	11%
		Максимална стойност за проект	2 187 231,58 лв	107 325,18 лв	134 979,64 лв	180 996,00 лв	0,00 лв	203 047,76 лв	0,00 лв	1 386 000,00 лв	1 984 585,58 лв	120 503,96 лв
	ПО 2 (3)	Средна стойност	3 455 738,59 лв	56 008,10 лв	580 157,09 лв	53 887,54 лв	0,00 лв	107 394,06 лв	0,00 лв	19 906,67 лв	2 509 410,09 лв	116 995,48 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	75%	45%	48%	41%	-	77%	-	100%	87%	53%
		Максимална стойност за проект	7 749 294,19 лв	76 282,60 лв	829 207,43 лв	66 390,00 лв	0,00 лв	247 200,00 лв	0,00 лв	59 720,00 лв	6 531 402,28 лв	185 379,49 лв
	ПО 3 (5)	Средна стойност	1 371 436,46 лв	25 864,90 лв	12 009,24 лв	61 359,31 лв	0,00 лв	12 612,77 лв	0,00 лв	7 176,00 лв	855 526,39 лв	67 860,08 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	55%	36%	57%	50%	-	98%	-	100%	78%	52%
		Максимална стойност за проект	3 790 956,38 лв	46 930,49 лв	33 960,02 лв	153 122,63 лв	0,00 лв	61 519,34 лв	0,00 лв	35 880,00 лв	3 335 212,76 лв	177 142,35 лв
Общинска администрация	ПО 1 (3)	Средна стойност	582 074,32 лв	61 119,46 лв	12 789,32 лв	26 318,73 лв	0,00 лв	21 636,00 лв	0,00 лв	59 214,67 лв	322 489,20 лв	55 634,02 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	42%	100%	100%	41%	-	77%	-	67%	47%	50%
		Максимална стойност за проект	731 645,43 лв	182 858,44 лв	38 231,17 лв	32 659,99 лв	0,00 лв	49 992,00 лв	0,00 лв	118 320,00 лв	453 000,00 лв	82 952,24 лв
Органи на съдебната власт	ПО 1 (3)	Средна стойност	540 247,91 лв	91 207,17 лв	41 893,63 лв	38 490,06 лв	0,00 лв	65 513,12 лв	0,00 лв	115 300,00 лв	107 241,13 лв	50 983,43 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	35%	79%	75%	60%	-	66%	-	69%	62%	37%
		Максимална стойност за проект	562 298,99 лв	217 042,98 лв	94 796,19 лв	68 720,88 лв	0,00 лв	129 250,00 лв	0,00 лв	239 280,00 лв	199 910,00 лв	55 930,95 лв
	ПО 2 (3)	Средна стойност	833 759,81 лв	54 133,00 лв	71 396,33 лв	40 664,33 лв	40 664,33 лв	123 976,33 лв	10 826,60 лв	0,00 лв	318 811,00 лв	39 698,67 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	52%	57%	54%	50%	50%	69%	57%	-	100%	52%
		Максимална стойност за проект	1 294 638,36 лв	93 300,00 лв	116 709,00 лв	61 267,00 лв	61 267,00 лв	258 344,00 лв	18 660,00 лв	0,00 лв	956 433,00 лв	62 445,00 лв
Структури на гражданското общество	ПО 1 (20)	Средна стойност	214 962,03 лв	45 588,70 лв	7 985,43 лв	21 024,48 лв	0,00 лв	20 548,66 лв	0,00 лв	37 247,10 лв	36 962,67 лв	1 266,78 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	8%	24%	24%	14%	-	19%	-	24%	20%	100%
		Максимална стойност за проект	362 579,95 лв	221 355,48 лв	38 823,68 лв	58 539,34 лв	0,00 лв	79 339,79 лв	0,00 лв	176 922,00 лв	147 747,84 лв	21 535,26 лв
	ПО 2 (63)	Средна стойност	205 227,75 лв	39 718,64 лв	29 643,48 лв	22 011,93 лв	0,00 лв	40 144,21 лв	350,48 лв	0,00 лв	33 863,70 лв	612,43 лв
		Наблюдавана максимална стойност за проект/ обща сума по всички проекти	3%	7%	6%	9%	-	6%	100%	-	8%	37%
Максимална стойност за проект	366 452,50 лв	181 035,60 лв	116 173,27 лв	124 597,60 лв	0,00 лв	147 967,59 лв	22 080,00 лв	0,00 лв	176 000,00 лв	14 405,15 лв		

Таблица 65: Типове разходи по бенефициент

С цел формулиране на изводи по отношение на направените разходи, както и формулирането на допускания при осъществяването на алтернативни оценки на средния разход за някои дейности е приложен корелационен анализ. Обобщените резултати от направената корелационна оценка са представени на таблицата по-долу (тези показатели, за които не са установени значими връзки не са включени в таблицата). В цветно са оцветени клетките, кореспондиращи на двойката показатели, между които наблюдаваме статистически значима правопрпорционална корелационна връзка (т.е. нарастването на разходите по едното перо са статистически свързани с нарастване на разходите по второто перо).

Така например, наблюдаваме силна корелационна зависимост между разходите за труд и броя обучени служители в администрацията. Разходите за обучения са силно свързани с броя обучени в съдебната система, което показва, че в голяма степен този вид разход за основна проектна дейност е отразен в най-голяма степен при бенефициентите от съдебната система.

Наблюдаваме статистическа тенденция колкото повече реализирани разходи за анализи и проучвания има по-даден проект, толкова по-големи да са и направените разходи за управление на проектите по този проект. От една страна този резултат може да е показателен за особеностите при изпълнението на проектите по ОПАК, включващи аналитични дейности. От друга страна, това може да е сигнал за липса на управленски/координационен капацитет в проектните екипи, който да управлява процеса на коректно отчитане на направените разходи по аналитични дейности.

Съгласно резултатите от анализа, размерът на разходите за одит в бюджетите и съответно такъв тип дейност в проектите, в голяма степен е във връзка с наличието и размера на разходите за дейности по осигуряване на публичност, други разходи, както и такива за организация и управление.

Аналогична е и ситуацията за синтетично перо „Други разходи“ – те също са свързани с разходите за дейности по осигуряване на публичност, други разходи, както и такива за организация и управление. При тези разходи обаче, е налице и положителна връзка с направените разходи за обучения. Това на практика означава, че с нарастването на разходите за обучения по проектите, наблюдаваме увеличение на сумата в синтетично перо „Други разходи“.

Като цяло, наблюдаваме силни корелации при разходи „Други“, тези за труд, обучения, публичност и управление. Това означава, че отчитането на тези разходи е свързано с отчитането и изпълнението на свързаните с тях дейности (съгласно статистическия анализ).

Основните изводи, които могат да бъдат направени са базирани на статистическата взаимосвързаност между различни видове разходи и дейности и са както следва:

- От една страна, тези връзки са предопределени от спецификата на дадените проекти; изискванията на УО, включени в указанията към бенефициентите по дадена схема/процедура; както и общите изисквания на ОПАК.

- От друга страна, тези връзки разкриват в известна степен възможното наличие на неясни инструкции по отношение на отчитането на някои видове дейности, както и ни насочват към практическите подходи, възприети от бенефициентите, при отчитането им.

Разходи и индикатори	Разходи за трудови и други възнаграждения на физически лица	Разходи за командировки (пътни, дневни, квартирни)	Материали и консумативи	Разходи за дейности, свързани с осигуряване на публичност	Разходи за обучения/семинари	Разходи за проучвания, изследвания и анализи	Разходи за одит	Други разходи	Разходи за организация и управление	Общо брой обучени съдебни служители	Общ брой на обучените служители в администрацията
Разходи за трудови и други възнаграждения на физически	-	✓✓	✓	✓✓	✓		✓	✓	✓		✓✓
Разходи за командировки (пътни, дневни, квартирни)	✓✓	-	✓		✓						✓✓
Материали и консумативи	✓	✓	-	✓	✓						
Разходи за дейности, свързани с осигуряване на публичност	✓✓		✓	-	✓		✓✓	✓✓	✓✓		
Разходи за обучения/семинари	✓	✓	✓	✓	-		✓	✓	✓	✓✓	
Разходи за проучвания, изследвания и анализи						-			✓		
Разходи за одит	✓			✓✓	✓		-	✓✓	✓✓		
Други разходи	✓			✓✓	✓		✓✓	-	✓✓		
Разходи за организация и управление	✓			✓✓	✓	✓	✓✓	✓✓	-		
Общо брой обучени съдебни служители					✓✓					-	
Общ брой на обучените служители в администрацията	✓✓	✓✓									-
Легенда:											
		липса статистически значима връзка; не наблюдаваме тенденция									
	✓	наличие на правопрпорционална корелация									
	✓✓	наличие на силна правопрпорционална корелация									

Таблица 66: Корелационни зависимости

На база на фактически отчетените стойности в окончателните доклади на бенефициентите, както и въз основа на въведените в оценка 2 разширени дефиниции на индикаторите за физически напредък, пресмятаме средния разход за единица продукт по проектите на ОПАК (стандартен подход, базиран на основните релевантни пера във финансовите доклади). В таблицата по-долу са представени резултатите с оценените стойности на показателя за ефикасност „среден разход за единица продукт“.

Показател за ефективност (разширена дефиниция на индикаторите)	Финансов показател	Общо за ОПАК (приключили проекти)	Стойност на индикатора (приключили проекти)	Стандартен показател за ефикасност (среден разход за единица продукт)
Среден разход за информационно събитие	Общо разходи за публичност и информационни кампании	3 583 883,77 лв	91	39 383,34 лв
Среден разход за един обучен	Разходи за обучения/семинари	5 153 166,76 лв	62425	82,55 лв
Среден разход за един обучен в ДА	сума релевантни разходи	1 581 576,13 лв	35916	44,04 лв
Среден разход за един обучен в съдебната система	сума релевантни разходи	568 468,35 лв	4850	117,21 лв
Среден разход за един обучен в СГО	сума релевантни разходи	2 940 058,41 лв	21659	135,74 лв
Среден разход за обучителен модул/програма	Разходи за обучителни модули	54 559,80 лв	38	1 435,78 лв
Среден разход за анализи, проучвания, стратегии	Разходи за проучвания, изследвания и анализи	7 283 498,71 лв	85	85 688,22 лв
Среден разход за въвеждане система за управление на делата в административна структура	Разходи за въвеждане на система за управление на делата	0,00 лв	3	неотчетени разходи; ефикасност, клоняща към безкрайност
Среден разход за въвеждане правила за мониторинг и изпълнение на политики	Разходи за въвеждане на правила за мониторинг на изпълнението на политики	0,00 лв	23	неотчетени разходи; ефикасност, клоняща към безкрайност
Среден разход на въвеждане на системата за УЧР на административна структура и съдебната власт	Разходи за въвеждане на система за УЧР	2 103 986,00 лв	0	неотчетен напредък; не ефикасност
Среден разход за въвеждане система за качество на административна структура	Разходи за въвеждане на системи за Качество	0,00 лв	111	неотчетени разходи; ефикасност, клоняща към безкрайност
Среден разход за информационна система на административна структура	Разходи за информационни системи за органите на съдебната власт	0,00 лв	0	няма физически напредък; няма отчетени разходи
Среден разход за въвеждане на система за електронен документооборот	Разходи за въвеждане на система за вътрешен електронен документооборот	0,00 лв	0	няма физически напредък; няма отчетени разходи
Среден разход за разработване на специфични правила за прилагане на ПЧП	Разходи за разработване на специфични правила за прилагане на ПЧП	0,00 лв	3	неотчетени разходи; ефикасност, клоняща към безкрайност

Таблица 67: Средни разходи за единица продукт

Таблицата илюстрира наличие на големи вариации за постигането на единичен продукт при различните индикатори, което е обусловено от различната специфика на индикаторите и съответстващите им проектни дейности.

Тъй като видовете дейности и съпътстващите ги индикатори са несъпоставими помежду си не бихме могли да правим сравнение между оценките за ефикасност. Все пак, „най-скъпият“ продукт по ОПАК се оказва аналитичната дейност (разработването на анализи, провеждането на проучвания и т.н.) със среден разход за единица продукт от близо 86 хил. лв.

Средният разход за информационна кампания възлиза на близо 40 хил.лв. Средният разход за разработване на обучителен модул при приключилите проекти на ОПАК е близо 1,5 хил. лв.

Оценка за това доколко оправдани са тези разходи като размер може да бъде направена след разработването на методология за определяне на референтните пазарни цени.

Наблюдаваме относително ниски средни разходи за единица продукт при обученията - значително по-ниски от очакваното на база неофициална, но общодостъпна

информация за пазарните цени на някои подобни дейности в България (например, цената на един обучен от частни консултантски компании в областта на управлението на човешките ресурси, счетоводство, проектно управление и др. стартира от около 250 лева). Това подценяване на средните разходи най-вече се дължи на констатираните по-горе неточности при отразяването на разходите за обучения. Тъй като получените оценки за среден разход са твърде ниски (83 лв. на обучен), се предполага наличие на известно подценяване на тези стойности, поради което те трудно биха могли да бъдат използвани при бъдещо програмиране на средствата⁵⁷.

На база фактичката информация от финансовите отчети, са направени пресмятания за средните разходи за един обучен при различните видове бенефициенти. Получените резултати позволяват да бъде направено условно сравнение между бенефициентите. Прави впечатление фактът, че средната цена за един обучен в администрацията е повече от три пъти по-ниска от тази в СГО. Това наблюдение прави особено впечатление като се вземат предвид резултатите от анализа по-горе, които показват относително ниски средни разходи по ключовите разходни пера по проектите на СГО (вж. фигурите по-горе). От една страна, това може да е свързано с ниския дял на разходното перо „Други“ при СГО, т.е. при тези бенефициенти няма подценяване на разходите за обучение. От друга страна, това може да сигнализира за наличие на неефикасност при изпълнението на обучителните дейности по проектите по ОПАК от бенефициенти СГО.

В допълнение към оценката на ефикасността на база фактически отчетени стойности по дейности, предлагаме алтернативни оценки за някои средни разходи, които обхващат по-широк кръг от отчетените средства и по този начин представят средни цени, които са по-близки до реалността. В настоящия анализ сме използвали представените статистически корелации, прегледа на проектните досиета и експертни оценки за формулирането на допускания, които да използваме при оценката на ефикасността. Това е направено като са приети допускания за разпределението на отчетените разходи в перо „Други“, на разходите за труд, както и на разходите за командировки. Индикаторите, за които това е направено са *среден разход за един обучен* и *среден разход за анализи и проучвания*. Направените допускания са условни и резултатите от тези алтернативни оценки на ефикасността са представени в таблицата по-долу.

⁵⁷ И в този случай е необходимо използване на методология за определяне на референтни пазарни цени.

Показател за ефективност (разширена дефиниция на индикаторите)	Финансов показател	Общо за ОПАК (приключили проекти)	Стойност на индикатора за приключилите проекти (на база разширената му дефиниция)	Стойност на показателя за ефективност (среден разход за единица продукт)
Среден разход за един обучен	Разходи за обучения/семинари + 50% разходи за възнаграждения + 80% разходи за командировки + 41% други разходи	20 225 460,32 лв	62425	324,00 лв
Среден разход за анализи, проучвания, стратегии	Разходи за проучвания, изследвания и анализи + 50% разходи за възнаграждения + 59% други разходи	22 672 218,47 лв	85	266 731,98 лв

Забелжка: Съгласно направени допускания за разходването на останалите видове пера в предадените отчети: разходите за възнаграждения се разпределят по равно между обученията и разработването на анализи; допускаме, че 80% от разходите за командировки са свързани с обучения; приемаме, че разходи "други" се разпределят пропорционално между обученията и анализите на база реално отчетените разходи по тези пера

Таблица 68: Резултати от алтернативни оценки на ефикасността

Средният разход за един обучен се различава значително от наблюдавания в предходните оценки – разликата е близо 4 пъти, като при алтернативната оценка той възлиза на над 300 лв. на обучен, което отговаря на ценовите нива по неофициална информация. В резултат от тези алтернативни оценки (и направените допускания за пазарните цени по неофициална информация) може да допуснем, че като цяло обучителните дейности по Програмата са били ефикасни.

Средният алтернативен разход за единица аналитичен продукт (анализ, проучване, стратегия и т.н.) възлиза на близо 267 хил.лв., характеризира тази дейност като най-скъпата от възможните проектни дейности по ОПАК (което е и логично с оглед на сложността, трудността, изискванията за компетентност и особеностите при изготвянето на широкообхватни анализи за целите на администрацията).

Като цяло оценките на ефикасността не показват изненадващи резултати, които да контрастират на пазарните цени, въпреки че такова сравнение не би могло да бъде направено без наличието на методология, определяща приемливите граници, в които тези цени варират.

За немалка част от индикаторите липсват отразени суми в окончателните финансови отчети. Допускаме, че това се дължи на наличие на неяснота как точно бенефициентите да отчитат тези разходи и вероятното им отчитане по други пера. В тези случаи не може да бъде калкулирана себестойността на дейностите и съответно не може да бъде направен напълно достоверен анализ на ефикасността.

2.4.4. Анализ на границата на ефикасността за предварително селектирана група проекти

С цел разширяване в максимална степен обхвата на аналитичния инструментариум за оценка на ефикасността, по-долу прилагаме и анализ на границата на ефикасността за предварително селектирана групи проекти.

Ефикасността на някои дейности, финансирани по ОПАК, е изследвана и с метода на

анализа на границата на ефикасността⁵⁸. Особеностите на този статистически метод налагат определени изисквания върху данните. За да може да бъде реализиран анализът е необходимо от масива с данни предварително да бъдат отстранени дейностите и разходите, за които наблюдаваме големи отклонения от средните (т.е. отстраняваме нетипично големите разходи и проектите, за които е налице нетипично голямо изпълнение на анализиранияте дейности). По този начин елиминираме изкуствено големите изкривявания в данните и получаваме относително хомогенна селектирана група от приключили проекти. Единствено при такава предварителна селекция сме в състояние да осъществим този статистически анализ и да формулираме изводи по отношение на ефикасността. Ето защо, изводите направени в тази част от оценката са относителни и важат само за предварителното селектирана група проекти.

Този подход оценява относителната ефикасност на дейности, които в общия случай имат повече от един тип разходи и многобройни и често несъпоставими един с друг резултати. Анализът на границата на ефикасността максимизира отношението между претеглените резултати и претеглените разходи за всеки проект при условие, че: (1) същите тегла се отнасят и за всички останали проекти; (2) съответните съотношения не са по-големи от единица. Най-ефикасните проекти се оценяват с единица и всички останали се сравняват спрямо тях.

За целите на настоящата оценка анализът на границата на ефикасността е използван за изследване на дейностите, свързани с обучение, публичност и изготвяне на аналитични материали, финансирани по проекти на ОПАК. Изборът на дейности е свързан както с основните приоритети на оперативната програма, така и с наличната информация за провеждане на този тип анализи.

За целите на оценката са разгледани само приключилите проекти, тъй като за тях може да се оцени как постигнатите резултати се съпоставят с вложените средства. Допълнително, от завършените проекти са изключени тези, при които се наблюдават големи отклонения от средните (outliers). Целта на едно такова филтриране на данните е да се избегнат изкривявания в оценката на границата на ефикасността в случаите, когато липсват данни за някой тип разходи или те са записани в друга графа, както би могло да се допусне на база на коментирания по-горе висок дял на перото „Други разходи“. Вероятно е и да има случаи, когато относително на ниска цена са финансирани множество еднотипни дейности със съответния компромис в качеството на постигнатите резултати. Ефикасността е сравнена по дейности, подприоритети и типове бенефициенти. С оглед на всички тези допускания, следва да се има предвид, че направените изводи са валидни само за групата проекти, които са анализирани, а не за цялата оперативна програма.

⁵⁸ За повече информация за анализа на границата на ефикасността (data envelopment analysis), вж. напр. Charnes, A., W. Cooper, & E., Rhodes (1978) "Measuring the efficiency of decision-making units," *European Journal of Operational Research* vol. 2, pp. 429–444 или Seiford, L.M., & R.M. Thrall (1990) "Recent Developments in DEA: The Mathematical Programming Approach to Frontier Analysis," *Journal of Econometrics* vol. 46: pp. 7–38.

1. Граница на ефикасност при разходите за обучение

Обучението е един от основните резултати в приоритетна ос 2, но присъства и в проекти по останалите приоритетни оси. Средната ефикасност на проектите за обучение обаче е много ниска: 0.17 при максимум единица. Разпределението на ефикасностите показва, че голяма част от проектите са ниско ефикасни, като медианата⁵⁹ е много по-ниска от средната им. Едва 9 от общо 77 проекта имат ефикасности, близки до средната, а на други 11 проекта ефикасностите им са на повече от едно стандартно отклонение разстояние от средната.

Размахът на извадката от данни, който се дефинира като разликата между най-високата и най-ниската стойности в извадката е много висок. Той е изчислен на 0.99, при положение, че коефициентите на ефикасност са числа между нула и единица. Вариацията⁶⁰ също е много висока. Мерките за асиметрия и куртозис, които измерват до каква степен разпределението на ефикасностите е близко до нормалното, показват отклонение от референтните стойности.

Брой наблюдения	77
Медиана	0.05
Средна стойност	0.17
Стандартно отклонение	0.28
Коефициент на вариация	1.64
Размах	0.99
Асиметрия ¹	2.33
Куртозис ¹	4.16

¹ Асиметрията на нормалното разпределение е 0, а куртозисът е 3.

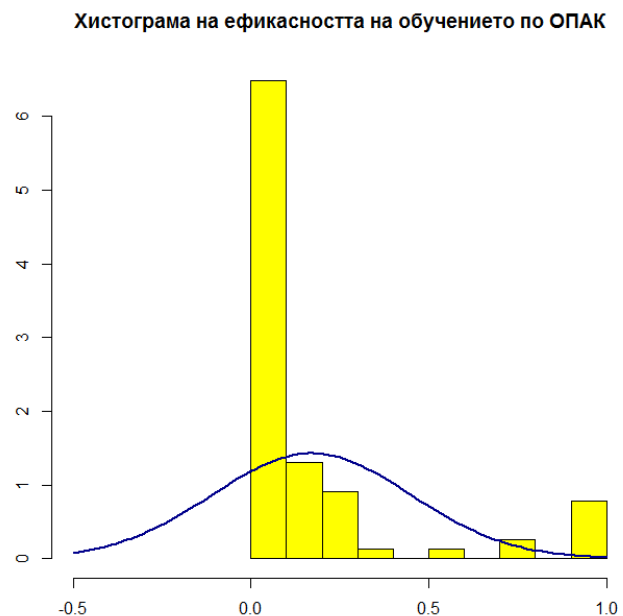


Таблица 69: Deskриптивни статистики на ефикасностите в обучението по проекти

Източник: Обединение SMART

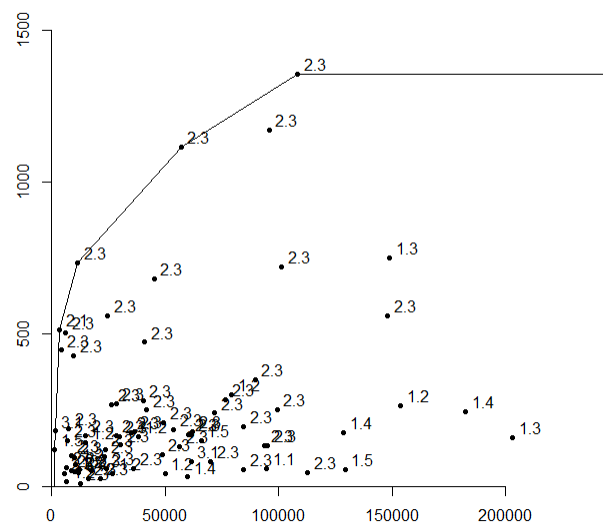
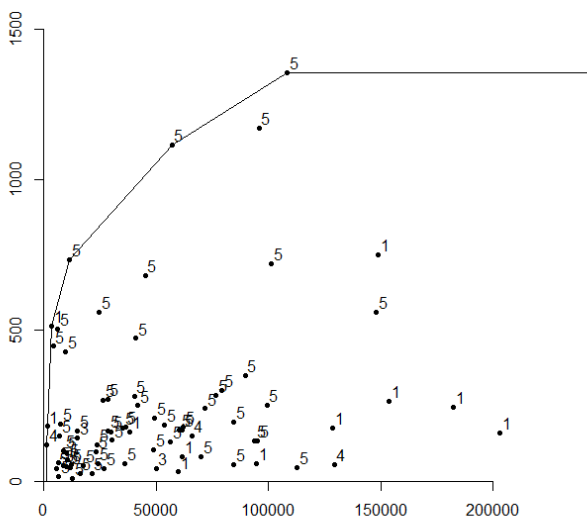
По-голямата част от селектираните приключени проекти са със структури на гражданското общество (СГО) и по тази причина тяхната средна ефикасност е много близка до средната за ОПАК. Съпоставим е и показателят за централната администрация. Проектите, реализирани от органи на съдебната система са

⁵⁹ Числената стойност, която се намира в средата на извадката от наблюдения, подредени по техните стойности.

⁶⁰ Коефициентът на вариация е изчислен като отношение между стандартното отклонение и средната стойност

относително по-ефикасни, докато тези на общинската администрация са ниско ефикасни в обучението.

По отношение на нивото на ефикасност по приоритети, се наблюдава значително по-висока ефикасност по приоритет 3 и по-ниска по приоритет 1.⁶¹ От графиките по-долу се вижда, че разходите за обучение имат намаляваща възвращаемост по отношение на ефикасността, като по-малките проекти имат по-висока добавена стойност на единица разходвани средства.



- 1 - централна администрация,
- 2 - областна администрация,
- 3 - общинска администрация,
- 4 – органи на съдебната система,
- 5 – структури на гражданското общество.

Фигура 33: Ефикасност на обучението по бенефициенти

Фигура 34: Ефикасност на обучението по подприоритети на ОПАК.

⁶¹ По приоритет 2 има най-много проекти и поради тази причина много от тях са на границата на ефикасността. По приоритет 3 има само няколко проекта, но средната им ефикасност е по-висока.

2. Граница на ефикасност при разходите за анализи

Оценката на ефикасността на аналитичните дейности е с висока степен на условност, тъй като е трудно тя да бъде оценена при директна съпоставка на изразходваните средства спрямо броя на изготвените анализи. Трябва също да се има предвид постигнатото качество, ниво на задълбоченост и приложимост на всеки един анализ, което е практически невъзможно да се направи в рамките на оценката.

С тази уговорка, средната постигната ефикасност на аналитичните дейности по приключените проекти по ОПАК отново е ниска: 0.27. Тази стойност все пак е по-висока от ефикасността по отношение на обучението и резултатите са по-малко нехомогенни по проекти. Коефициентите на асиметрия и куртозис на извадката от данни с ефикасности обаче са далече от съответните референтни стойности от 0 и 3 за нормалното разпределение.

И при аналитичните дейности по-голямата част от проектите са с ниска ефикасност, като медианата и тук е близо два пъти по-ниска от средната стойност. Общо 4 от 41 проекта имат разлики със средната, по-големи от едно стандартно отклонение, а ефикасността на само други 4 проекта е близка до средната стойност. Коефициентът на вариация тук остава висок, а размахът на извадката отново е много близък до максималния: 0.99.

Брой наблюдения	41
Медиана	0.15
Средна стойност	0.27
Стандартно отклонение	0.27
Коефициент на вариация	1.00
Размах	0.99
Асиметрия ¹	1.58
Куртозис ¹	1.89

¹ Асиметрията на нормалното разпределение е 0, а куртозисът е 3.

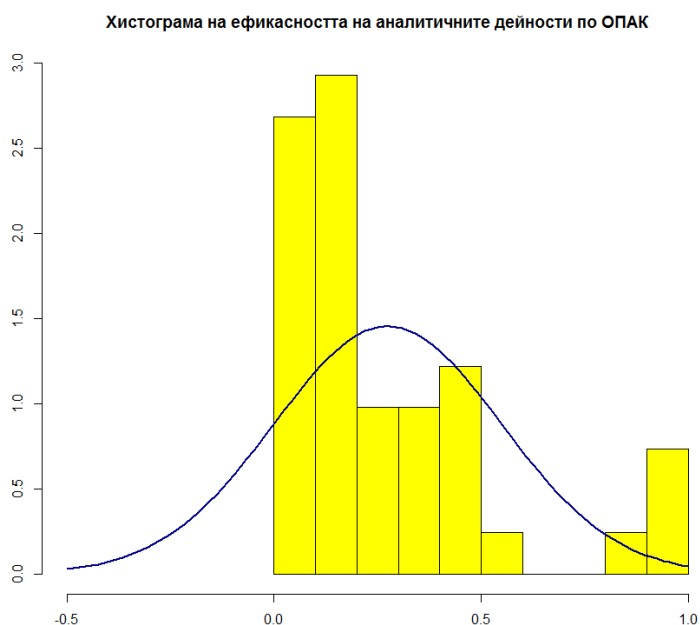
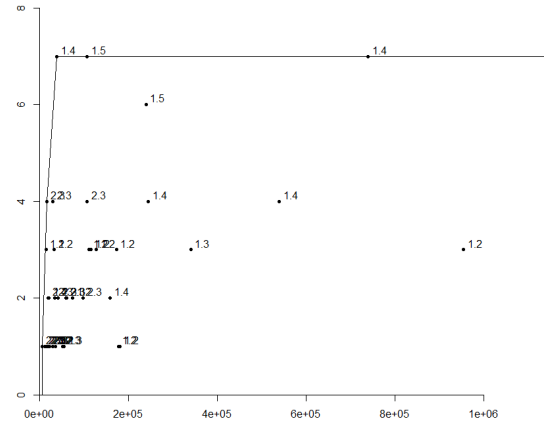
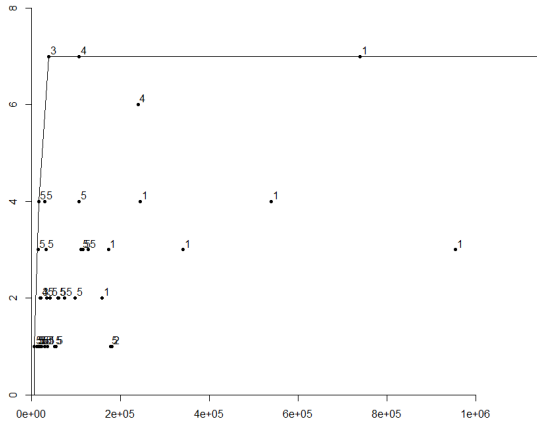


Таблица 70: Дескриптивни статистики на ефикасностите по аналитичната дейност по проекти

Източник: Обединение СМАРТ

Най-ефикасна в аналитичните дейности е общинската администрация, като органите на съдебната власт и СГО също показват резултати над средните. Най-много аналитични разработки са направени по приоритет 1 и по тази причина неговата ефикасност е

близка до средната и се равнява на 0.20. По приоритет 2 ефикасността на приключените проекти е висока, докато по приоритет 3 е малко по-ниска от средната.



- 1 - централна администрация,
- 2 - областна администрация,
- 3 - общинска администрация,
- 4 – органи на съдебната система,
- 5 – структури на гражданското общество.

Фигура 35: Ефикасност на аналитичните дейности по бенефициенти

Фигура 36: Ефикасност на аналитичните дейности по подприоритети на ОПАК.

Източник: Обединение СМАРТ

3. Граница на ефикасност при разходите за публичност

Дейностите по осигуряване на публичност също показват ниска степен на ефикасност: 0.23, като отново голяма част от проектите са с ниска ефикасност. Нито една ефикасност на проект не е близка до средната, а над 1/6 от проектите имат показатели, отклоняващи се от средната с над едно стандартно отклонение. И при тези дейности и коефициентът на асиметрия и куртозисът са далече от стойностите на нормалното разпределение. Както коефициентът на вариация, така и размахът на извадката са много високи.

Брой наблюдения	28
Медиана	0.10
Средна стойност	0.23
Стандартно отклонение	0.29
Коефициент на вариация	1.22
Размах	0.98
Асиметрия ¹	1.73
Куртозис ¹	2.09

¹ Асиметрията на нормалното разпределение е 0, а куртозисът е 3.

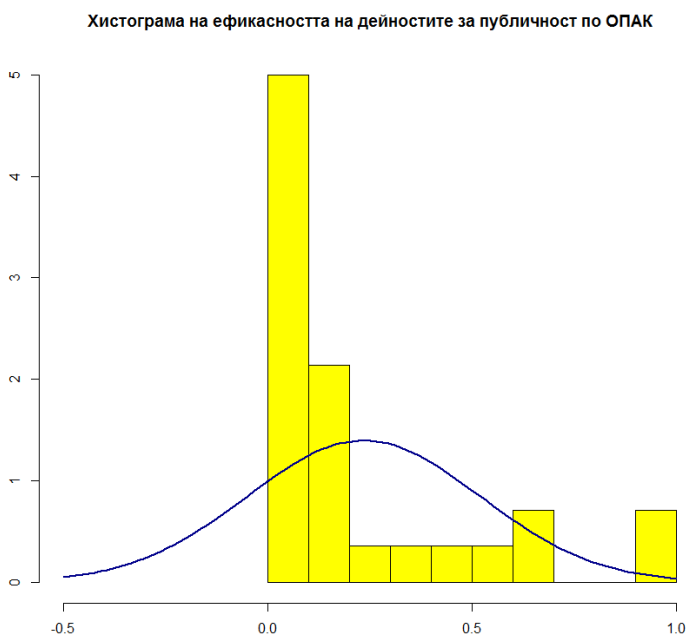
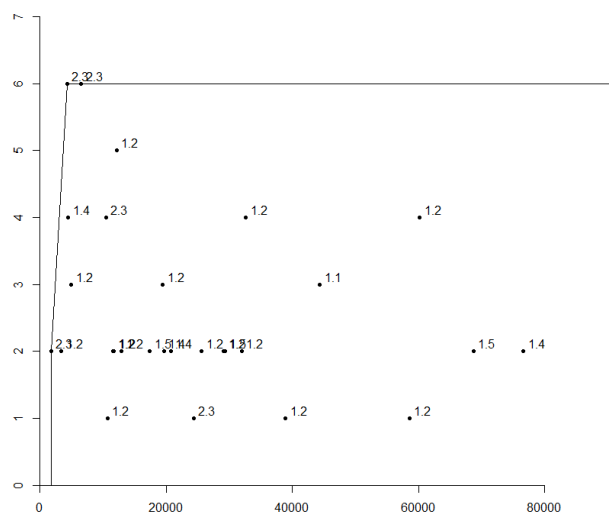
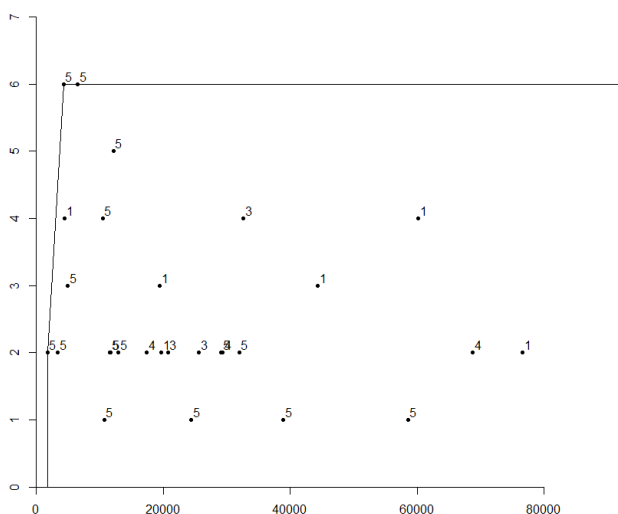


Таблица 71: Дескриптивни статистики на ефикасностите по публични дейности по проекти

Източник: Обединение СМАРТ

По отношение на публичността, СГО са по-ефикасни, докато общинската и съдебната и в по-малка степен централната администрации са ниско ефикасни. В рамките на ПО 1 има големи разлики: подприоритети 1.2 и 1.4 са много ефикасни, докато подприоритети 1.1 и 1.5 са по-ниско ефикасни. Дейностите за публичност по приоритет 2 са били много ефикасно реализирани.



1 -централна администрация,
2 - областна администрация,

- 3 - общинска администрация,
- 4 – органи на съдебната система,
- 5 – структури на гражданското общество.

Фигура 37: Ефикасност на дейностите за публичност по бенефициенти**Фигура 38: Ефикасност на дейностите за публичност по подприоритети на ОПАК.***Източник: Обединение SMART*

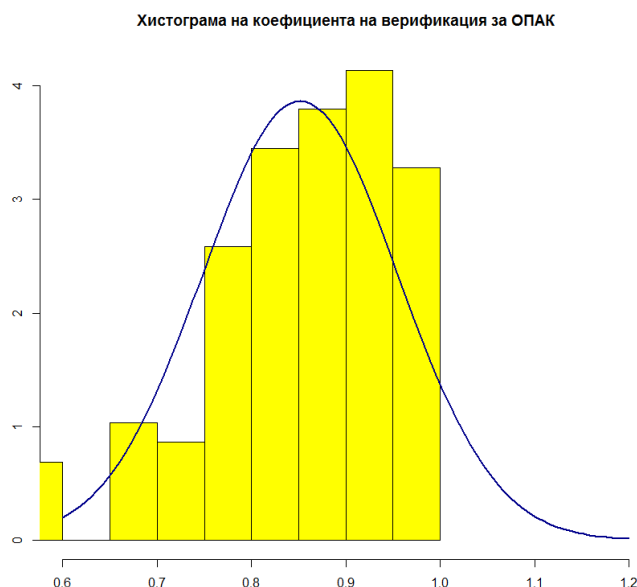
4. Граница на ефикасност при разходите за управление на проектите

В категорията на разходите за управление на проектите са включени разходите за организация и управление, както и разходите за одит. Като мярка за доброто управление на проекти е използван коефициентът на верификация (=верифицирани разходи/договорени средства).⁶²

Средният коефициент на верификация на приключилите проекти по ОПАК, които са включени в анализа, е 85%. Той е относително хомогенен по проекти. Коефициентът на вариация е едва 0.12, а размахът: 0.47%, при положение, че коефициентът на верификация по дефиниция е число между нула и едно. Въпреки, че разпределението на коефициента на верификация по проекти е концентрирано около средната, като медиана е почти същата като средната стойност, това разпределение отново не е близко до нормалното, съдейки по стойностите на асиметрията и куртозиса.

Брой наблюдения	116
Медиана	0.87
Средна стойност	0.85
Стандартно отклонение	0.10
Коефициент на вариация	0.12
Размах	0.47
Асиметрия	1.01
Куртозис	0.86

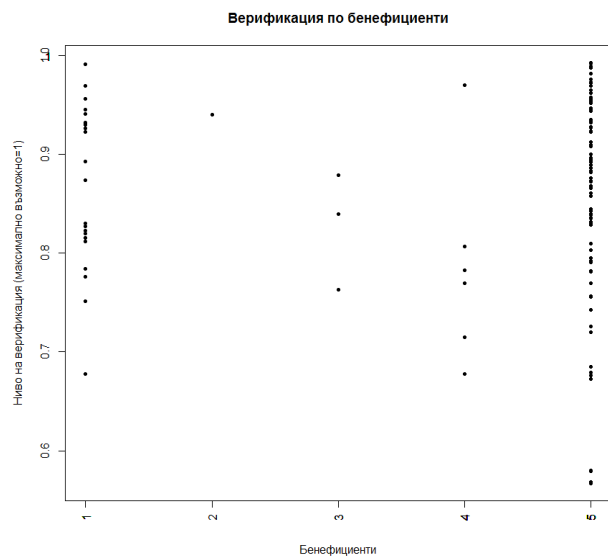
[†] Асиметрията на нормалното разпределение е 0, а куртозисът е 3.

**Таблица 72: Дескриптивни статистики на коефициента на верификация по проекти***Източник: Обединение SMART*

Коефициентът на верификация на областната администрация е малко по-висок, а този на органите на съдебната власт е малко по-нисък от средния. По приоритети също не се

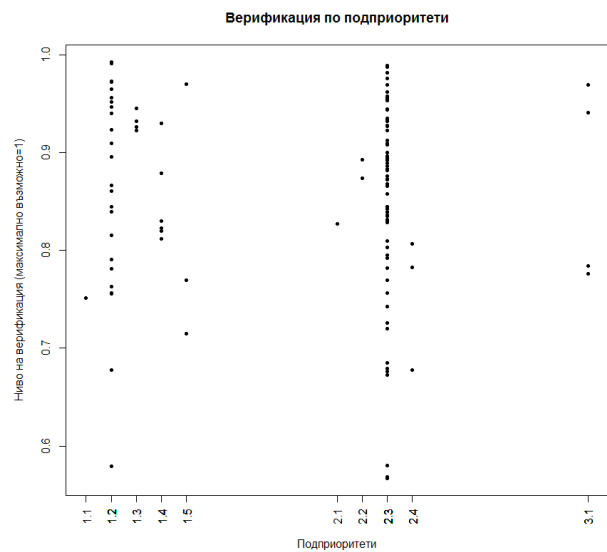
⁶² Този коефициент беше избран като най-подходящ за целта, но трябва да се има предвид, че например в случаи, когато има значителен размер спестени средства при провеждане на обществени поръчки и съответно по-малко верифицирани средства, той е трудно приложим.

наблюдават големи разлики – нивото на верификация на проектите по приоритет 2 и 4 са несъществено по-ниски от средното.



- 1 - централна администрация,
- 2 - областна администрация,
- 3 - общинска администрация,
- 4 – органи на съдебната система,
- 5 – структури на гражданското общество.

Фигура 39: Коефициент на верификация по бенефициенти



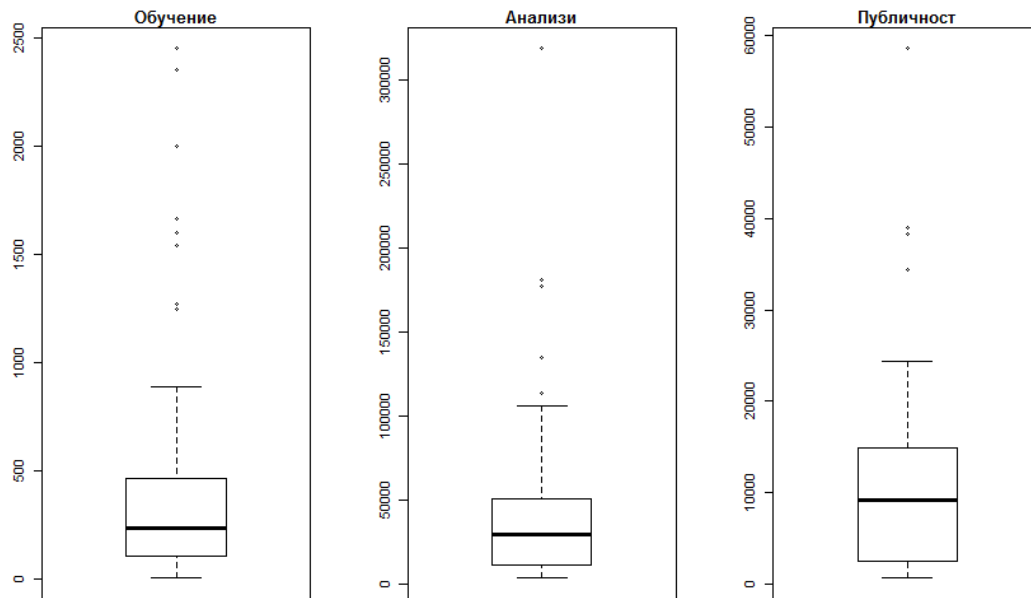
Фигура 40: Коефициент на верификация по подприоритети на ОПАК.

Източник: Обединение SMART

Сравнението на постигнатото ниво на верификация, от една страна, и разходите за организация и управление и тези за одит, от друга страна, показват, че и двата вида разходи са значими като обясняваща променлива, макар и да обясняват малка част от променливостта на нивото на верификация по проекти. При анализ на влиянието на размера на проектите върху нивото на верификация и върху дела на разходите за организация и управление, не е открита значима връзка между тях, т.е. бюджетът на проектите не влияе върху дела на разходите за управление и върху степента на верифициране на разходите.

Ефикасността на всички разгледани дейности – обучение, аналитични и дейности за публичност – е относително ниска и силно нехомогенна по проекти. Медианата за всички извадки от ефикасности по дейности и по проекти е около два пъти по-ниска от средната стойност, което означава, че има голям брой проекти с ниска ефикасност. Коефициентът на вариация и размахът на всички извадки са високи.

Изводите за нехомогенност на резултатите спрямо разходваните средства за обучение, анализи и публичност се потвърждават и от дескриптивните статистики на ефикасността на разходите, измерена и с разходите на единица резултат, които са включени по-горе в анализа.



Фигура 41: Обобщена информация за дескриптивните статистики на разходите на единица резултат по типове дейности.

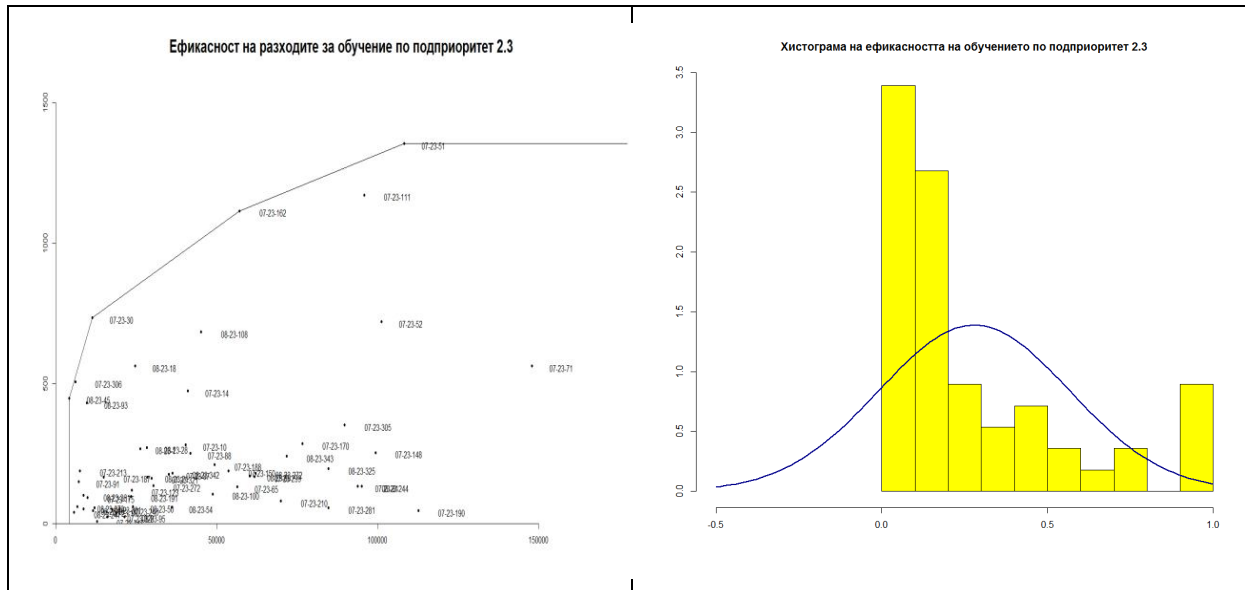
Източник: Обединение SMART

Пояснения към графика 40: По-горе са представени графично петте обобщаващи статистики на извадките: най-ниска стойност, долен квантил, медиана, горен квантил и най-висока стойност. Графиката показва и наблюденията, които се различават съществено от останалите.

Възможно е голямата дисперсия на резултатите за всички дейности да се дължи и на разнородността на сравняваните проекти, тъй като те се отнасят към различни приоритетни оси и имат различни цели и структура на включените дейности. За да се постигне максимална степен на сравнимост, би трябвало проектите да се сравняват в рамките на отделните подприоритети или дори процедури, а за повечето от тях няма достатъчно голям брой приключили проекти.

За илюстрация е избран подприоритет 2.3, където има относително повече завършени проекти и информация за тях. Средната ефикасност на разходите за обучение в рамките на подприоритета не се различава много от тази за ОПАК, но разпределението на проектите е по-равномерно.

В заключение подчертаваме, че направените изводи за ефикасността в тази част се отнасят единствено до предварително селектираната хомогенна група проекти, която позволява съпоставка в относително хомогенна извадка от приключили проекти.



Фигура 42: Ефикасност на разходите за обучение, изчислена въз основа само на проектите от подприоритет 2.3.

Източник: Обединение СМАРТ

2.4.5. Основни изводи за ефикасността на приключилите проекти

✓ Като цяло може да заключим, че в случаите, за които има физически напредък и отчетени релевантни разходи, проектите индикират за ефикасно разходване на средствата⁶³. Все пак този извод не може да бъде приет безусловно, тъй като:

1. Липсва прецизна методология за отчитане на проектните дейности, която да позволява калкулирането на себестойност по всички видове дейности и заложен индикатори.
 - Ето защо, УО следва да разработи детайлна методология за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното отчитане на дейностите. По този начин УО ще може да съблюдава доколко индикативните бюджети отговарят на принципите на финансова дисциплина, а в следствие и на пазарните реалности.
2. Липсва прецизна методология за определяне границите на приемливите пазарни цени на стоки и услуги, сходни на тези, които се потребяват/ползват в рамките на проектите по ОПАК.
 - Ето защо, УО следва да прилага в дейността си детайлна методология за определяне интервалите на приемливите пазарни цени на тези стоки и услуги.

⁶³ На базата на всички приключили проекти, т.е. без изключване на проектите с големи отклонения от средните, както при направения по-горе Анализ на границата на ефикасността. Сравнително различните изводи направени след прилагане на различни техники за измерване на ефикасност демонстрират невъзможността на този етап да бъдат направени категорични изводи по отношение на ефикасността.

3. Липсва голяма по обем историческа информация за усвояването на средствата по ОПАК (броят на приключилите проекти е ограничен, а някои видове дейности и бенефициенти не са достатъчно често срещани сред тях, за да могат да бъдат направени статистически значими изводи);
 - Ето защо, са необходими и други оценки на ефикасността през следващите няколко години.
- ✓ **Наличието на значителна сума в синтетично генерираното перо „Други разходи“ е индикатор за:**
 4. Липса на достатъчно указания по отношение на детайлното отчитане на проектните дейности, които да позволяват калкулиране на себестойност на извършваните продукти/услуги.
 - Ето защо, УО следва да разработи детайлна методология и допълнителни обучения за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното осчетоводяване на дейностите.
 5. Наличие на сигнал за „скрита“ неефикасност.
 - Налагането на изисквания за прецизно отчитане и обосноваване на тези други разходи, ще редуцира възможното неефикасно разходване на средства.
- ✓ **Възможно е наличие на неефикасност по разходните пера за управление и публичност.**
 - Ето защо могат да бъдат наложени допълнителни ограничения за размера им в проектния бюджет (в съответствие с референтните пазарни цени, които предстои да бъдат определени, както и след допълнителни анализи).
- ✓ **Възможно е наличие на неефикасност при усвояване на средствата по ПО 2 от СГО.**
 - Ограничаване на участието на СГО в предстоящите процедури и увеличаване контрола по отношение на прилаганите в изпълнението цени ще редуцира възможността за неефикасност на изпълняваните от тях проекти.

2.4.6. Устойчивост на постигнатите резултати по ОПАК

Устойчивостта, за целите на настоящата оценка, следва да се разглежда 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. На практика устойчивостта се измерва в дългосрочен план, за разлика от ефективност и ефикасност, които измерват резултатите от прилагането на подкрепата към момента на нейното реализиране.

Ето защо точно устойчивостта е този фактор, който в най-добра степен измерва доколко интервенциите и предоставеното финансиране са били успешни, с оглед на дългосрочния ѝ ефект.

Измерването на устойчивост на инфраструктурни проекти е относително лесно, поради техния физически и нормативно определен период на експлоатация. За разлика от тях, проектите и програмите насочени към повишаване на умения, и изграждане / подобряване на организационни структури се оценяват по-трудно, тъй като има различни фактори, които биха могли да повлияят на устойчивото използване на постигнатите в хода на изпълнение на програмата резултати.

Основен принцип при оценката на устойчивостта е тя да се извършва поне няколко години след като изпълнението на ниво програма е приключило, с оглед на коментариания по-горе и търсен дългосрочен ефект.

Много е трудно оценката да се извърши по време или дори и веднага след края на изпълнението на програмата. Това по същество не представлява детайлна оценка, а прогноза за вероятността или степента, при която интервенциите ще доведат до устойчиви резултати. Тази прогноза използва допускания за различни сценарии на развитие, така че да обхване възможните промени в средата, в която програмата се изпълнява и да оцени степента на влияние на основните фактори, които въздействат върху устойчивостта.

Тъй като ОПАК е в междинна фаза по отношение, както на изплатени суми, така и на постигнати резултати, а самата програма ще се изпълнява до 2015 г., това изисква отговорите на поставените ключови въпроси за оценката да бъдат разгледани през призмата на прогнозна оценка, с коментар и допускания върху очаквани постигнати резултати, целевите групи, факторите влияещи върху продължаващото въздействие.

При съобразяване с гореизложените аргументи, ние извършихме оценка само на тези процедури, при които проектите са приключени на 100%, като определяме своята оценка като прогнозна, тъй като тя не включва всички приложими фактори.

От друга страна следва да се отбележи, че съществена роля за осигуряването на устойчивост на всяка една инициатива се пада на организациите, получаващи подкрепа, техния институционален капацитет, както и предвидимостта на системите и проследимостта на процесите, където помощта е насочена. В тази връзка е отчетено и мнението на бенефициентите чрез онлайн въпросника, като резултатите са представени на следващата фигура.



Фигура 43: Оценка на ефекта от проекта (онлайн въпросник)

На база на анализа на резултатите от въпросника е видно, че според 31% от респондентите проектите ще имат ефект върху работата на организациите им в много голяма степен в следващите 1-2 години, а според 17% този ефект ще продължи да се усеща и в следващите 6-10 години. Едва 3% са на мнение, че проектът няма да има ефект в следващите 1-2 години, докато този процент нараства на 8% по отношение на следващите 6-10 години. Данните дават основание да се твърди, че средно приблизително 80% (усреднен процент на дадените положителните отговори) от респондентите считат, че постигнатите резултати ще имат ефект за период от поне 4 години след приключването на проектите. Това до голяма степен сигнализира и за увереността на бенефициентите в устойчивостта на постигнатите резултати или тези, които предстоят да бъдат постигнати (16,1% от проектите все още са в изпълнение).

В допълнение Консултантът извърши преглед на изпълнените и приключили процедури по ОПАК и пригоди за целите на прогнозната оценка основните фактори, които се използват за оценка на устойчивостта, като ги съобрази със спецификата на програмата и текущия етап от нейното изпълнение.

Фактори за оценка

Опитът и практиката при оценки на устойчивостта, включително и прогнозни, извежда влиянието на 7 основни фактора, които ще бъдат разгледани по-долу. В резултат на адаптиране на системата ни за оценка, ние ще използваме за целите на прогнозната оценка само 4 от тези фактори, като за останалите 3 поясняваме тяхното значение, както и причините защо те не са приложими към днешна дата спрямо зададеното условие за извършване на оценка на ниво процедура.

В допълнение сме определили и различна тежест на отделните фактори, която ще бъде приложена, тъй като на този етап, считаме това за уместно с цел по-добро отразяване тяхното влияние спрямо спецификата на ОПАК.

ФАКТОРИ, ИЗПОЛЗВАНИ ПРИ ПРОГНОЗНАТА ОЦЕНКА

Фактор	Пояснение на действието му и приложимост спрямо процедурите, финансирани по ОПАК	Приложена тежест при оценката
<p>Институционален фактор</p>	<p>Капацитетът на организациите и техният административен потенциал са най-основният фактор за успешното изпълнение на предвидените интервенции и тяхното последващо прилагане и използване. Функционалните им характеристики и ресурсна обезпеченост, в т.ч. и с подготвени и квалифицирани човешки ресурси пък са в основата на постигане на устойчивост, базирайки се на създадената административна система и определените отговорности, както по отношение на структурните единици, така и на изпълнителския състав.</p> <p>Ето защо този фактор е ключов за ОПАК, където подкрепата за институционално и индивидуално професионално изграждане е основна цел, както и създаването и укрепването на надеждни административни системи.</p> <p>В тази връзка при оценката по този фактор са разгледани условията при които са повишени или подобрени институционалното изграждане, личностното развитие и укрепването на системи.</p> <p>Като допринасящи за това би следвало да се разглеждат, без да са изчерпателно изброени:</p> <ul style="list-style-type: none"> • разработени и внедрени функционални анализи; • внедрени системи за качество; • приети нормативни актове, след тяхното разработване; • въведени системи за управление на делата в съдебната система • проведени обучения 	<p><u>Тежест</u> - <u>0.35</u></p> <p>Мотиви: Укрепването на капацитета на организациите създава устойчивост, в т.ч. и обучението на персонала. С оглед необходимостта от постигане на програмните цели на ОПАК, ключовите индикатори и специфичните цели по отделните процедури, разглеждаме този фактор с най-голяма тежест при оценката.</p>
<p>Икономически и финансов фактор</p>	<p>Оценката следва да се базира на постигната ефективност на разходваните средства, както и нуждата от допълнителни финансови средства занапред, които да осигурят продължаващото действие на постигнатите резултати.</p> <p>Ние застъпваме по следния начин тези елементи на</p>	<p><u>Тежест</u> - <u>0.30</u></p> <p>Мотиви: Факторът има голямо влияние върху устойчивостта, поради</p>

	<p>фактора:</p> <ul style="list-style-type: none"> - след изчисление на средни цени за отделните дейности / продукти се оценява вариацията спрямо средните постигнати цени на схемата за съответните продукти, като оценката се поставя в зависимост от отклоненията - според спецификата на отделната процедура се оценява необходимостта от осигуряването на допълнителни средства, за да се гарантира устойчивост на резултатите, и доколко това е обективно да се изпълни с оглед обема на нужното финансиране и правния статут на бенефициентите по схемата. 	<p>задължителната преценка по отношение на вложените средства, постигнатите резултати и необходимостта от тяхното последващо поддържане.</p>
<p>Социално – културен фактор, вкл. прилагане на хоризонтални политики</p>	<p>Много често социални и културни фактори влияят осезаемо на приложимостта и полезността на интервенциите. Те особено силно влияят на мотивацията на целевите групи, където от тях се очаква да предприемат определени действия в подкрепа на планираните дейности.</p> <p>В конкретния случай, и с оглед на разгледаните процедури и общо действие на ОПАК, отразяваме застъпването на хоризонталните политики на ЕС, което е ясно дефинирано в ОПАК, и има изразен стремеж към включване на повече жени в планираните дейности, избягване на дискриминация от всякакво естество, осъществяване и развитие на партньорства, които елементи са взети под внимание при оценката по фактора.</p>	<p><u>Тежест - 0.15</u> Мотиви: Факторът с най-малка тежест, следствие на неговото влияние по отношение спецификата на оценяваните процедури</p>
<p>Външни фактори</p>	<p>Следва да се разгледат политическата стабилност, в това число и организационното реструктуриране на системи, подчинени на централно ниво, икономически кризи, общо ниво на развитие на страната.</p> <p>Тук оценката се базира на обстоятелствата, доколко евентуално настъпили структурни промени в организациите – бенефициенти са повлияли на степента на устойчивост на постигнатите резултати, както и дали естеството на процедурите би могло да се повлияе от промени в икономическата среда.</p>	<p><u>Тежест - 0.20</u> Мотиви: Фактор със средно влияние, но поради обстоятелството, че всички бенефициенти по приключилите процедури са структури на държавната администрация, му е придадена по-висока тежест от обичайните случаи.</p>

Таблица 73: Фактори, използвани при прогнозната оценка

В допълнение към горните фактори, в таблицата по-долу представяме другите ключови фактори за оценка на устойчивостта, които сме изключили от оценъчната матрица, както и причините за това решение.

ФАКТОРИ, ИЗКЛЮЧЕНИ ОТ ОЦЕНКАТА		
Фактор	Пояснение на действието му	Причини за неизползването
Мерки за подкрепа на провеждана политика	<p>На макро ниво това е приносът на програмата за провеждане на избрана политика в социално – икономически план.</p> <p>На микро ниво – това е ангажираността на Бенефициентите и целевите групи, изразена чрез готовността им да предоставят човешки и финансови ресурси за изпълнение на дейностите, както и съгласие за прилагане на постиженията, резултат от изпълнените дейности</p>	<p>Това е един от основните фактори за оценка, тъй като на макро ниво той разглежда обвързаността на постиженията с общата провеждана политика.</p> <p>Тъй като участието в програмата е на доброволен принцип, то на микро ниво следва да се разгледа доколко постигнатите крайни резултати предполагат продължаващ ангажимент на институциите след изпълнение на проектите им.</p> <p>Причината за изключване на този фактор е, че за изследване влиянието и на двете нива, броят на разглежданите процедури, респективно проекти е прекалено малък и не може да се прецени неговото действие, особено към средата на периода на изпълнение на програмата.</p>
Избор на технология въздействие	<p>Предложените методи и технология на въздействие следва да са съобразени с нуждите на Бенефициентите, както и с възможностите за тяхното последващо поддържане и развитие, като трябва да се оценява и съотношението между бъдещите разходи по поддържане срещу получаваните ползи.</p>	<p>Оценка на избраната технология за въздействие може да се извърши само при наличието на представителни резултати от изпълнението на програмата като цяло, което не е възможно към настоящия момент. Това в същата степен важи и за преценката относно как избрания метод или технология ще се отрази на ползите в дългосрочен аспект и при какви условия.</p>
Въпроси, свързани с околната среда	<p>Въпросите, свързани с екологичния аспект на интервенциите и последващите резултати, следва да се</p>	<p>Проектите по ОПАК не са инвестиционни и тяхното влияние в екологичен аспект е по-скоро косвено,</p>

	<p>разглежда в дългосрочен хоризонт, чрез въздействието на постигнатите резултати върху целевите групи.</p>	<p>макар да има предвидени и дейности, влияещи на шадящото въздействие върху околната среда, като намаляване на материалния документооборот.</p> <p>Но и тук, както и при другите 2 фактора, обстоятелството, че програмата е в средата на своето изпълнение не позволява включването му за прогнозната оценка.</p>
--	---	---

Таблица 74: Фактори, изключени от оценката

Условия, при които е извършена оценката:

- За да отговори на ключовите въпроси за оценката Консултантът извърши оценката за устойчивост на ниво схеми, макар че този разрез не е подходящ, тъй като нивото на оценка е прекалено ниско и всяка бъдеща оценка на устойчивостта следва да се отнесе към програмата като цяло или (като сравнително приемливо решение – на ниво приоритетна ос);
- За схемите, по които всички проекти са приключили се попълва оценителна матрица;
- Бенефициенти са единствено структури на държавната администрация, като в разгледаните схеми не са включени структурите на съдебната власт;
- За схемите, където приключилите проекти са под 100%, Консултантът счита, че не е възможно да се измери дори и очаквана прогнозна вероятност на устойчивостта .

Таблицата по-долу представя всички процедури по които има сключени договори и тяхното отнасяне към различните групи за оценка, според процента на приключили договори.

Схема	Общ брой проекти	Приключили	%	В изпълнение	%
BG051PO002/07/1.1-01	1	1	100,00	0	0,00
BG051PO002/07/1.2-01	1	1	100,00	0	0,00
BG051PO002/07/2.1-01	1	1	100,00	0	0,00
BG051PO002/07/2.2-01	1	1	100,00	0	0,00
BG051PO002/07/2.3-01	48	34	70,83	14	29,17
BG051PO002/07/3.1-01	3	3	100,00	0	0,00
BG051PO002/07/3.1-02	48	2	4,17	46	95,83
BG051PO002/08/1.2-02	35	20	57,14	15	42,86
BG051PO002/08/1.2-03	2	2	100,00	0	0,00

BG051PO002/08/1.2-04	16	5	31,25	11	68,75
BG051PO002/08/1.3-02	5	4	80,00	1	20,00
BG051PO002/08/1.4-01	4	4	100,00	0	0,00
BG051PO002/08/1.4-02	13	2	15,38	11	84,62
BG051PO002/08/1.5-01	5	3	60,00	2	40,00
BG051PO002/08/2.2-02	2	1	50,00	1	50,00
BG051PO002/08/2.3-02	54	29	53,70	25	46,30
BG051PO002/08/2.4-02	6	2	33,33	4	66,67
BG051PO002/08/2.4-03	5	1	20,00	4	80,00
BG051PO002/08/3.2-01	1	1	100,00	0	0,00
BG051PO002/08/3.3-02	2	0	0,00	2	100,00
BG051PO002/09/1.5-02	3	0	0,00	3	100,00
BG051PO002/09/2.1-03	1	0	0,00	1	100,00
BG051PO002/09/2.2-03	1	0	0,00	1	100,00
BG051PO002/09/3.1-03	2	0	0,00	2	100,00
BG051PO002/10/1.3-03	1	0	0,00	1	100,00
BG051PO002/10/1.6-01	1	0	0,00	1	100,00
BG051PO002/10/2.1-04	6	0	0,00	6	100,00
BG051PO002/10/3.1-04	6	0	0,00	6	100,00
BG051PO002/11/1.1-02	1	0	0,00	1	100,00
BG051PO002/11/2.1-06	2	0	0,00	2	100,00
Проекти по ос 4	13	3			
Общо проекти	290	120	41,38	160	55,17

Таблица 75: Степен на приключване на процедурите по ОПАК

Източник: Обединение СМАРТ

Легенда

Приключили процедури

Неприключили процедури

При извършената оценка, приложихме следната скала за оценка на устойчивостта на приключени схеми, като тя допълнително е съобразена с предварително определените тегла за отделните фактори.

ФАКТОР	ОЦЕНЪЧНА СКАЛА		
	3 – Висока степен на устойчивост	2 – Средна степен на устойчивост	1 – Ниска степен на устойчивост

Общата оценка е средна аритметична величина от сбора на отделните оценки, претеглена с различните тежести, дадени на отделните фактори, където:

- Оценка от 2,50 до 3,00 показва висока степен на устойчивост
- Оценка от 2,01 – 2,49 показва добра степен на устойчивост
- Оценка от 1,50 – 2,00 показва задоволителна степен на устойчивост
- Оценка от 1,00 – 1,49 показва ниска степен на устойчивост
- Оценка от 0,00 – 0,99 показва отсъствие на устойчивост

В таблицата по-долу са представени всички процедури, предмет на оценката за устойчивост, заедно с основните им параметри.

Процедура	Наименование на процедура	Цели на процедурата	Бенефициенти	Целеви групи
BG051PO002/07 /1.1-01	„Ефективна структура на държавната администрация“	Подобряване на ефективността на държавната администрация чрез стимулиране на организационното развитие на административните структури.	– Министерство на държавната администрация и административната реформа	• Централни, областни и общински администрации
BG051PO002/07 /1.2-01	"Прозрачна и почтена държавна администрация"	Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ.	– Министерство на държавната администрация и административната реформа	• централни, областни и общински администрации • граждани, бизнес.
BG051PO002/07 /2.1-01	"Модерно управление на човешките ресурси в държавната администрация"	Подобряване на управлението на човешките ресурси в централните, областните и общинските администрации.	– Министерство на държавната администрация и административната реформа	• Централни, областни и общински администрации
BG051PO002/07 /2.2-01	"Компетентна и ефективна държавна администрация"	Подобряване на професионалната компетентност на служителите в администрацията за по-ефективно и ефикасно изпълнение на задълженията им.	– Министерство на държавната администрация и административната реформа – Институт по публична администрация и европейска	• Централни, областни и общински администрации, потенциални кандидати за работа в държавната администрация.

			интеграция, като партньор	
BG051PO002/07/3.1-01	"Подобряване на обслужването за гражданите и бизнеса, в това число чрез развитие на електронното управление"	Развитие на качествени и насочени към потребителя административни услуги.	– Министерство на държавната администрация и административната реформа	<ul style="list-style-type: none"> • Централни, областни и общински администрации • граждани • бизнес
BG051PO002/08/1.2-03	"Прозрачна и почтена държавна администрация"	Постигане на прозрачност и отчетност в администрацията и подобряване на механизмите за контрол върху дейността ѝ.	Министерски съвет, Омбудсман	<ul style="list-style-type: none"> • централна, областни и общински администрации • гражданско общество, граждани и бизнес • съдебната система.
BG051PO002/08/1.4-01	"Администрацията – партньор на бизнеса"	Оптимално и ефективно използване на публичните ресурси чрез ПЧП.	<ul style="list-style-type: none"> - Министерски съвет - Министерство на финансите - Агенция по обществени поръчки - Комисия за защита на конкуренцията 	<ul style="list-style-type: none"> • централна, областни и общински администрации • гражданско общество, граждани и бизнес.
BG051PO002/08/3.2-01	"Стандартна информационно-комуникационна среда и оперативна съвместимост"	Осигуряване на стандартна и съвместима информационно-комуникационна среда за по-добро административно обслужване на гражданите и бизнеса.	- Държавна Агенция за информационни технологии и съобщения	<ul style="list-style-type: none"> • централна, областни и общински администрации • граждани, бизнес.

Таблица 76: Цели и бенефициенти по процедури с изцяло приключили проекти

Резултати от оценката на приключилите процедури

На база представения подход, беше извършена оценка на процедурите, като са представени както нетните оценки, така и крайните, претеглени стойности.

Процедура	Фактори за оценка на устойчивостта при приключили процедури				Обща оценка	Коментар
	Институционални аспекти	Икономически и финансови аспекти	Социално – културни аспекти	Външни фактори		
<i>Относителна тежест</i>	<i>0,35</i>	<i>0,30</i>	<i>0,15</i>	<i>0,20</i>	<i>1,00</i>	
	Нетна оценка					
	Претеглена оценка					
BG051PO002/07/1.1-01	3	2	2	1	2,00	Схемата допринася за повишаване капацитета на администрацията, чрез методически указания за разработване на функционални анализи. Резултатът тук е основен инструмент за последващо успешно изпълнение и постигане целите на ПО 1, но изисква бъдещо финансиране на административните структури, за да изготвят и внедрят резултатите / мерки от функционални анализи в своите организации. Ключов въпрос при приключване на програмата е последваща оценка на устойчивостта на процедурата, като се отчетат анализите, резултат от изготвените по тази схема методически указания. Също така структурните промени в организацията бенефициент довели до закриването ѝ, водят до намаляване на устойчивостта на процедурата.
	<i>1,05</i>	<i>0,6</i>	<i>0,3</i>	<i>0,2</i>	2,15	
BG051PO002/07/1.2-01	2	2	1	2	1.75	Схемата поставя целеви индикатори, които не са пряко засегнати от изпълнения проект. Изпълнените дейности се

	0,7	0,6	0,15	0,4	1,85	обвързват с целите на процедурата, но получената информация за постигнатите резултати не позволява да се определи категорично приносът на процедурата към програмата като цяло.
BG051PO002/07/2.1-01	3	2	2	2	2,25	Процедурата е допринесла за подобряване управлението на човешките ресурси, целевата група е разнообразна, добро покритите на централна и местна власт, което води до постигане на ключови индикатори.
	1,05	0,6	0,3	0,4	2,35	
BG051PO002/07/2.2-01	3	2	3	3	2,75	Процедурата е за повишаване на квалификацията на администрацията за ефективна работа с институциите на ЕС, проведени са 100 обучения, които я превръщат в основна схема за постигане на ключовия индикатор “Обучени служители”, целевата група е разнообразна, добро покритите на централна и местна власт. Процедурата е една от най-успешните, финансирани по ОПАК
	1,05	0,6	0,45	0,6	2,70	
BG051PO002/07/3.1-01	2	1	2	1	1,50	Процедурата е насочена към развитие на качествени административни услуги, като изпълнените проекти са за въвеждане на системи за управление на качеството, както и извършени обучения, насърчаване на онлайн разплащания, корпоративна идентичност на държавната администрация. Наблюдава се противоречие между изпълнените проекти, като този за изграждане на среда за електронни разплащания не е постигнал целите си (не може да се удостовери от направените проверки), изграждането на корпоративна идентичност не е довършено като краен продукт, докато с един от останалите проекти по процедурата е изпълнен изцяло ключовият индикатор “Администрации, въвели системи за управление на качеството”.
	0,7	0,3	0,3	0,2	1,50	

BG051PO002/08/1.2-03	2	1	3	2	2,00	Процедурата има слаб принос към ключовите индикатори на програмата, макар и постигнатите резултати да подобряват средата за работа при целевите групи, продуктът по единия проект - изготвен функционален анализ не е въведен, от направената проверка не може да се установи коректно влиянието от изпълнените дейности.
	0,7	0,3	0,45	0,4	1,85	
BG051PO002/08/1.4-01	2	2	2	3	2,25	Процедура с финансирани 4 различни администрации, насочена към ефективното използване на публичните ресурси чрез ПЧП. Изпълнението варира при различните проекти, същото важи и за постигнатите резултати. На места липсва информация за заложените цели/индикатори за изпълнение и не може да се добие цялостна преценка за съответствието между заложено и реално изпълнено, и съответно приноса му към целите на процедурата.
	0,7	0,6	0,3	0,6	2,20	
BG051PO002/08/3.2-01	0	0	0	0	0,00	Процедурата е с един конкретен Бенефициент – ДАИТС, където заключенията са – неизпълнение на цели на проекта, част от дейностите, в резултат на което получените средства са върнати.
	0	0	0	0	0,00	

Таблица 77: Оценка на устойчивостта на приключилите процедури

Резултатите от оценката на устойчивостта показват (като се отчитат всички допускания направени по-горе), че:

- Разгледаните процедури попадат в цялата скала за измерване на устойчивостта;
- Като процедура с най-висока устойчивост е оценена BG051PO002/07/2.2-01 "Компетентна и ефективна държавна администрация", с Бенефициенти МДААР и ИПА;
- Има и една процедура с бенефициент ДАИТС, по която е констатирано, че има неизпълнение на целите и част от дейностите, като изплатените към бенефициента суми са възстановени на програмата;
- 4 от 8-те приключили процедури се определят като устойчиви, а с незадоволителна степен на устойчивост са останалите 2 процедури;
- От високо оценените процедури, 3 са с Бенефициент МДААР, а 1 - с Бенефициенти МФ, КЗК, АОП и МС;
- От тези с ниска оценка обаче отново МДААР е основен бенефициент. Това може да се обясни и с факта, че изпълнението на проектите е било делегирано на различни дирекции от Министерството, както и че в ранната фаза на изпълнение на програмата процесите на програмиране, изпълнение и управление все още не са били достатъчно установени, което е довело до тези резултати;
- Общата сума на изплатените средства по разгледаните процедури е 23 556 465.89 лв., което е 24,96% от всички разплатени суми досега по програмата, и 6,66% от общия бюджет на програмата. Тези съотношения показват, че при оценка на процедури с относително голям принос за финансовия текущ напредък отчитаме големи колебания по отношение на устойчивостта.

В резултат на извършената оценка могат да се изведат и следните основни фактори, които влияят и ще предопределят устойчивостта на програмата занапред:

- ***Институционални фактори***

Реализирането на програмата следва да е ориентирано към поставените цели и в този план действията на институциите при програмиране, подготовка и изпълнение на проектите трябва да се съобразяват с тях. Усилията на УО следва да бъдат насочени към подобряване процесите на избор на проекти и наблюдението им, защото коментираните в част „Физически напредък“ слабости в процесите на мониторинг и верификация влияят негативно на успешното отчитане на постигнатите резултати, респективно на устойчивостта.

- ***Икономически и финансови фактори***

Успешното отчитане на проектите само по себе си не е достатъчно, ако не бъде обвързано с постигане на висока добавена стойност на постигнатите резултати, при оптимизиране на разходите за това. От друга страна, част от дейностите изискват

продължаващо финансиране (коментирано малко по-долу) или ресурсно обезпечаване, което изисква при оценка на проектите този фактор да бъде отразен съобразно спецификата на съответната процедура.

- **Външни фактори**

Следва да се отбележи, че програмата като цяло е чувствителна към външни фактори като структурни промени в различните институции, както и при промяна на законодателството.

Например, в резултат на закриването на МДААР са настъпили промени в организационните структури на МФ, МТИТС и МС, за да се разпределят отговорностите и ресурсите на дейност на закритото министерство.

Подобно влияние отчитаме и при увеличение на структурите на държавната администрация (коментирана в частта с индикаторите), което освен прякото въздействие върху ключовите индикатори, се отразява и на устойчивостта на програмата, тъй като увеличението на броя администрации води до нуждата от допълнителен ресурс, за да се изпълнят дейности или въведат нови системи в по-голям брой административни структури от първоначално предвидените.

Аналогично, влияние биха оказали евентуални промени в структурите на съдебната система, тъй като има индикатори за отчитане резултатите на програмата, които са зависими от тези промени.

- **Какви реформи са направени вследствие на получено финансиране по ОПАК?**

На този етап от изпълнението на програмата могат да се открият следните тенденции:

- Протича процес за въвеждане на стандарти за управление на качеството в администрацията;
- Развиват се електронни услуги и използването на технологиите за подобряване обслужването на гражданите;
- Извършват се промени и подобрения в организацията на работа в административните структури, следствие извършени функционални анализи, проучвания и изследвания;
- Системата на съдебната власт не е подкрепена достатъчно с възможности за кандидатстване и финансиране.

- **Препоръки за по-добра устойчивост на резултатите и ефекта от ОПАК?**

Основните препоръки са пречупени през коментара за влиянието на отделните фактори:

- Системите за мониторинг и контрол следва да бъдат ориентирани към текущо наблюдение на изпълнението, особено на заложените индикатори, като при окончателната проверка УО да потвърждава чрез проверката си обективното постигане на заложените резултати;

- УО да започне изпълнението на процедура за проверка на вече приключили проекти (над 1 год.) за установяване устойчивостта им по отношение на постигнатите резултати;
- за целите на измерване на устойчивостта на програмата да се въведат и няколко ключови индикатори за въздействие.

2.4.7. Отговори на въпросите за оценка

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
<p>Каква е ефикасността на видовете операции по ОПАК до момента – оценка на реализирани дейности, постигнати резултати от процедурите и очаквано цялостно въздействие⁶⁴ спрямо извършените разходи по ОПАК? Какви изводи и препоръки могат да се направят от това?</p>	<p>Оценката на ефикасността на видовете операции до момента сигнализира за наличие на проблеми при отчетността на направените разходи по видове операции. Това води до ниски стойности на оценените средни разходи за единица продукт – най-вече на средната цена за един обучен. В същото време, тези ниски средни разходи не следва да бъдат разглеждани като индикатор за висока степен на ефикасност, а като индикатор за наличие на известно подценяване на реално направените разходи по операциите.</p> <p>За голям набор от операции не могат да бъдат пресметнати оценки за ефикасността, поради липса на направени релевантни разходи, както и поради липса на отчетен физически напредък.</p> <p>С цел по-точно отчитане на средните разходи за единица продукт, за някои от операциите са приети допускания и са изчислени алтернативни техни оценки. Като цяло, средните разходи за единица продукт се доближават до пазарните цени у нас. Съпоставката на средните разходи за един обучен между видовете бенефициенти показва или наличие на неефикасност при СГО в този вид дейности, или наличие на по-ясни правила за отчитането на тези дейности, или и двете.</p> <p>Наблюдава се висока хетерогенност в резултатите по проекти, което вероятно се дължи както на все още малката извадка от данни, така и на пропуски в отчитането на направените разходи и постигнатите резултати. Препоръките, които могат да бъдат направени по отношение на ефикасността са:</p>	<p>т.2.4.3.</p>

⁶⁴ Както беше посочено, за да може да бъде измерено въздействието са необходими индикатори за въздействие, като би било възможно използването на данни от разработения иконометричен модел за оценка на въздействието на Структурните и Кохезионния фонд на Европейския Съюз.

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
	<ul style="list-style-type: none"> • да се разработи детайлна методология за определяне интервалите на приемливите пазарни цени стоки и услуги • да се разработи детайлна методология за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното бюджетиране на дейностите 	
Устойчивост на резултатите		
<p>До каква степен са / се очаква да бъдат устойчиви резултатите от всяка една процедура по ОПАК?</p>	<p>Оценката бе извършена само за 8 процедури, при които всички проекти са приключени. Поради слабата представителност на включените проекти (общо 14 по всички процедури) не може да се даде еднозначен и обективиран отговор относно устойчивостта на програмата, а за самите процедури оценките варират от висока устойчивост (1 процедура), добра устойчивост (4 процедури) и незадоволителна устойчивост (2 процедури). Една процедура не е завършила с реализиран проект.</p>	<p>т.2.4.6.</p>
<p>Кои са факторите, които предопределят устойчивостта на дейностите, финансирани по ОПАК?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Институционален фактор • Икономически и финансови фактори • Външни фактори 	<p>т.2.4.6</p>
<p>До каква степен са значими външните фактори (реорганизация, промяна на законодателство)?</p>	<p>Програмата като цяло е високо чувствителна към външни фактори като структурни промени в различните институции, както и при промяна на законодателството.</p> <p>Например, в резултат на закриването на МДААР са настъпили промени в организационните структури на МФ, МТИТС и МС, за да се разпределят отговорностите и ресурсите на дейност на бившето министерство. Това обстоятелство е повлияло на част от изпълнените проекти от МДААР, макар и повечето от тях да имат хоризонтална насоченост.</p> <p>Подобно влияние отчитаме и при увеличение на структурите на държавната администрация (коментирана в частта с индикаторите), което освен прякото въздействие върху ключовите индикатори, се отразява и на устойчивостта на програмата.</p>	<p>т.2.4.6</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
Какви реформи са направени вследствие на полученото финансиране ОПАК?	<p>На този етап от изпълнението на програмата е трудно да се говори за реформи, но независимо от това могат да се открият следните тенденции:</p> <ul style="list-style-type: none">• Протича процесът за въвеждане на стандарти за управление на качеството в администрацията;• Развиват се електронни услуги и използването на технологиите за подобряване обслужването на гражданите• Извършват се промени и подобрения в организацията на работа в административните структури, следствие извършени функционални анализи, проучвания и изследвания.	т.2.4.6
Кои дейности / процедури зависят от продължаващо финансиране или надграждащи мерки, финансирани от ОПАК?	<p>Дейностите, нуждаещи се от продължаващо финансиране са тези, които в рамките на оценявания период не са постигнали целите си или поставените цели не са покривали изцяло целевата група. Това е особено характерно за дейностите, където има:</p> <ul style="list-style-type: none">• Изготвяне на функционални анализи, и осъществяване на промени следствие на тези анализи;• Въвеждане на правила за мониторинг на изпълнението на политики;• Разработване на правила за прилагане на ПЧП;• Внедряване на единна информационна система за УЧР;• Въвеждане на системи за качество;• Въвеждане на системи за вътрешен документооборот;• Подобряване на предоставяните услуги, включително онлайн. <p>Дейностите, които имат нужда от надграждащи мерки (да се финансират подобрения или поддържането на постигнатите резултати) са основно тези, при които последващото получаване на резултати е свързано с динамичното им развитие, дейности при които се изисква поддръжка и обслужване, например:</p> <ul style="list-style-type: none">• Предоставяне на услуги – необходими са човешки ресурси за да поддържат системата;	т.2.4.6

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
	<ul style="list-style-type: none"> • Внедряване на системи за качество – изисква се вътрешна организация за поддържането им, аналогично важи и за системи за управление на делата в съдебната система, както и системи за електронен вътрешен документооборот; • Обучения – косвено можем да допуснем, че обучените в рамките на ОПАК хора, могат да напуснат и новоназначените служители отново ще имат нужда от обучение и специализирана подготовка; • Разработването на нови, по-съвременни модули и програми за обучение също е непрекъснат процес. 	
<p>Какви препоръки могат да се формулират в бъдеще за по-добрата устойчивост на резултатите и ефекта от ОПАК?</p>	<p>УО да започне изпълнението на процедура за проверка на вече приключили проекти (над 1 год.) за установяване устойчивостта им по отношение постигнати резултати</p>	<p>т.2.4.6</p>

Таблица 78: Отговори на въпросите за оценка 3

2.5. Дейност 2.4 Анализ на ефективността на системата за управление и контрол на ОПАК и възможностите за усъвършенстването ѝ

2.5.1 Събиране на информация

Използваните методи за събиране на информация в рамките на Дейност 2.4 са идентични както при останалите дейности. Събирането на данни започна с **кабинетно проучване**, което включи преглед на следните типове документи:

- Одитни доклади – констатации и препоръки, които имат отношение към въпросите на Дейност 2.4
- Доклади за изпълнението на ОПАК – годишните доклади 2008-2010
- Насоки за кандидатстване/ Указанията за директно предоставяне
- Правила на оценителните комисии
- Протоколи от оценки
- Доклади от посещения на място
- Сигнали/доклади за нередности – интервюта за проследяване

Като се има предвид естеството на въпросите, на които отговоря Дейност 2.4, основен източник на информация беше **онлайн въпросникът** до бенефициентите. В него са включени въпроси свързани с кандидатстването за получаване на безвъзмездна помощ по ОПАК, както и с изпълнението на проекти по програмата. Бенефициентите бяха попитани за евентуални трудности, които са срещнали, за информацията, която достига до тях и т.н.

В допълнение към това, при събирането на данни беше използван още един уеб-базиран източник – **форумът на ОПАК**. В него беше направен преглед на най-често задаваните въпроси и коментари от страна на потребителите. По време на **фокус групите** с бенефициенти и с УО, също бяха обсъдени въпроси, свързани с кандидатстването и изпълнението на проекти по ОПАК.

Фокусът на оценка 4 е върху добрите практики и трудностите, които срещат бенефициентите във фазата на кандидатстване и във фазата на изпълнение на проекти и съответно как СУК би могла да бъде усъвършенствана и опростена в полза на бенефициентите.

2.5.2 Анализ – методи за анализ и приложението им

Основните аналитични данни в рамките на тази оценка постъпиха от самите бенефициенти. Поради тази причина главната задача на консултантския екип в рамките на тази дейност беше структурирането и интерпретирането на постъпилите данни. По-долу данните са структурирани спрямо източниците им.

2.5.2.1. Доклади за изпълнението на ОПАК

Анализът по Дейност 2.4 стартира с преглед на Докладите за изпълнение на ОПАК за 2008, 2009 и 2010 г. На **ниво оперативна програма** проблемите и в трите доклада са сходни, като по отношение на УО касаят най-вече реструктурирания на администрацията и недостатъчен капацитет.⁶⁵ В докладите за 2008 и 2009 г. са идентифицирани еднакви проблеми, най-вече по отношение на подготовката и изпълнението на проекти по Приоритетна ос I:

- Установяване на партньорства между СГО – контактите между НПО от различни сфери и с различни целеви групи не са достатъчно интензивни и липсва регулярен обмен на информация, опит и добри практики;
- Установяване на партньорства с администрацията – нивото на контактите между представителите на НПО и администрацията все още не се отличава с достатъчна активност и задълбоченост. НПО иницират сътрудничество със структурите на местната и централна администрация главно за формално съдействие при кандидатстване по проекти. В този смисъл установените партньорства трудно запазват своя дълготраен характер след приключване изпълнението на съответните проекти;
- Недостатъчна информираност на СГО за проблемите и предизвикателствата в местното развитие, както и за областите, в които администрация иска да си сътрудничи с неправителствените организации и активно да търси контакти с тях;
- Проблем с количеството и качеството на информацията, предоставяна и разпространявана от публичните власти от гледна точка на:
 - ниво на достъпност, лесна откриваемост и липса на ограничения за ползване;
 - недостатъчност на информацията;
 - липса на разбираемост;
 - липса на актуалност.
- Липса на регулярни срещи между администрацията и представителите на НПО и ниско ниво на координиране на опита на администрацията и усилията на неправителствения сектор за изработване на ясно регламентирани форми на взаимодействие, особено на местно ниво;
- Труден достъп до финансиране за подготовка на проекти.

⁶⁵Предприетите от УО мерки в тази връзка са свързани с изграждането на допълнителни знания и умения за служителите, посредством осигуряването на възможности за участие в редица обучения.

Прави впечатление, че и през 2008, и 2009 г.⁶⁶ по отношение на процедурите по ос I, УО идентифицира проблеми по-скоро при взаимодействието между администрацията и СГО, отколкото по отношение на самите документи за кандидатстване, процедури и механизми за оценка. По приоритетни оси 2 и 3 няма идентифицирани сериозни проблеми.

От прегледа на Годишните доклади (2008-2009) е видно, че в тях не се посочват констатации, които касаят по същество системата за управление и контрол по отношение на бенефициентите. В Годишния доклад за 2010 са посочени проблемите с тежките процедури за провеждане на обществени поръчки, както и причините за забавените плащания по програмата.

2.5.2.2. Одитни доклади – констатации и препоръки, които имат отношение към въпросите на Дейност 2.4 по години в таблица и изводи

Прегледът на одитните доклади в периода 2008-2011 г. показва, че идентифицираните препоръки, които касаят пряко бенефициентите се увеличават в периода 2008-2011 г. Таблицата по-долу обобщава типовете препоръки от одитните доклади по видове и по години.

	Административни	Документални	Финансови	ИТ	Информация и публичност	Общо констатации, които касаят бенефициентите	Общо констатации в одитните доклади
2008	0	3	0	0	0	3	13
2009	3	2	0	0	0	5	14
2010	5	1	5	1	1	13	24
2011	6	8	4	1	3	22	29
Общо по вид:	14	14	9	2	4	43	80

Таблица 79: Типове проблеми, засегнати в констатациите на контролните органи

Пояснение: Идентифицираният общ брой констатации, които касаят бенефициентите е 32, но тъй като някои от тях засягат повече от един тип проблеми, броят в таблицата надхвърля общия брой на препоръките.

Източник: Доклади от одити, проведени през 2008, 2009, 2010 и 2011 г.

Препоръките от одитните доклади са условно разделени за целите на анализа в следните групи:

⁶⁶ В доклада за 2010 г. отсъстват констатации по този въпрос, най-вече поради липсата на процедури с бенефициенти СГО/НПО, обявени 2010 г.

- Административни – които касаят процедурите за управление на програмата от страна на УО, свързани със структурата за управление и вътрешните за УО процеси;
- Документални – които касаят разработване, промяна и/или допълване на документи;
- Финансови – които касаят финансови въпроси, бюджетиране, плащания, индикации за завишени пазарни цени от страна на бенефициентите;
- ИТ – които касаят функционалност на информационните системи за управление на програмата;
- Информация и публичност – които касая мерките за популяризиране на финансирането по Програмата.

Както е видно от таблицата по-горе най-съществен брой препоръки са отправяни по отношение на административни и документални въпроси, като през 2008 и 2009 това са основният тип препоръки. През 2010 и 2011 г., когато вече договорените проекти са в процес на изпълнение и/или отчитане, в одитните доклади присъстват и констатации (за 2010 – 5, за 2011 – 4), свързани с финансовото изпълнение на проектите – завишени пазарни цени, слабо финансово изпълнение по проекта, липса на дефиниция относно разходите, които могат да бъдат включени по перо 7 от бюджета, проблеми при спазването на процентните ограничения при бюджетирането по отделни проекти. През 2011 г., когато са установени най-голям брой препоръки, определени за целите на анализа като административни (6 препоръки) и документални (8 препоръки), касаят най-вече процесите на документиране на провеждането на тръжни процедури от страна на бенефициентите и документиране на проверките на място от страна на УО.

При прегледа на препоръките, които касаят бенефициентите и/или взаимодействието между тях и УО по отношение на **етапите** на взаимодействие между бенефициентите и УО – подготовка на проектите (Насоки/Указания за кандидатстване), оценка на проектните предложения, изпълнение на сключените договори и отчитане, прави впечатление, че въпреки нарастването на броя на препоръките към УО, през 2008 и 2009 г. те са били по-скоро принципни (липса на методология и документиране на проверки на място, липса на методология за оценка на риска и др.), докато през 2010 и 2011 г. (до момента на провеждане на оценката) препоръките касаят конкретни елементи от процеса на управление и изпълнение на Програмата.

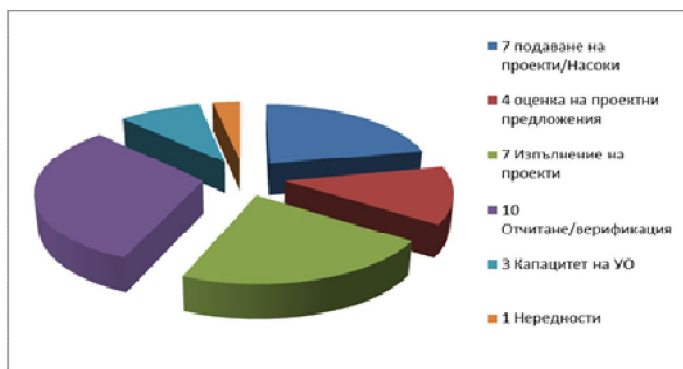
За целите на анализа на констатациите и препоръките, те са разпределени в 6 категории по отношение на етапите на изпълнение на проектите, с оглед проследяване на целия процес от подаването на проектните предложения до отчитането им. Разпределението на одитните препоръки по години е показано в следващата таблица.

	Подаване на проекти/Насоки	Оценка на проектни предложения	Изпълнение на проекти	Отчитане/верификация	Капацитет на УО	Нередности
2008	0	0	0	3	0	0
2009	0	0	0	3	0	0
2010	5	1	3	0	1	1
2011	2	3	4	4	2	0

Таблица 80: Физически индикатори за напредък по Приоритетна ос 1

Източник: Одитни доклади в периода 2008-2011 г.

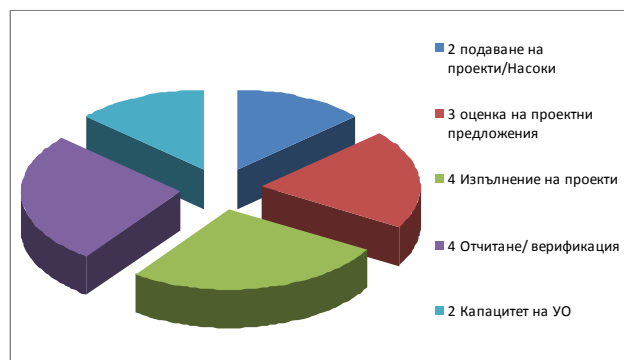
От таблицата е видно, че в периода 2008 – 2009 г. най-голям брой препоръки касаят процесите на отчитане и верификация, като на този етап препоръките се базират на преглед и анализ на системата за управление на ОПАК в рамките на УО, а не на проверки по конкретните проекти.



В процеса на изпълнение на проектите, докладите през 2010 г. идентифицират най-голям брой проблеми по отношение на етапа на подаване на проектни предложения, които касаят слабости в Насоките за кандидатстване по процедурите и формулярите, по-конкретно неясноти по формата на бюджета.

Фигура 44: Брой препоръки от одитните доклади

Фигурата по-горе показва броя препоръки от одитните доклади за целия период на изпълнение на Програмата до момента (от 2008 до 2011 г. включително).⁶⁷



Фигура 45: Видове препоръки за 2011 г.

С оглед проследяване изпълнението на препоръките от страна на УО във времето до момента, графиката вляво показва разпределението им по видове за 2011 г., от където е видно, че най-голям брой препоръки продължават да попадат в категорията отчитане/верификация, както и в процеса на изпълнение на проекти, от което може да се направи извод, че именно в тези процеси е необходимо да бъдат

⁶⁷Общият брой препоръки е 32.

положени още усилия от страна на УО.

Сред най-съществените области/констатации, които касаят системата за управление и контрол на ОПАК и имат отношение към бенефициентите са следните:

- Процедурите за извършване и документиране на проверки на място от страна на УО (в докладите за 2008 и 2009 г.);
- Отчетна документация на бенефициентите (в докладите за 2008 и 2009 г.);
- Процедурите по верификация на разходите – проверка дали разходът е представен само веднъж в исканията за плащане от бенефициента, както и проверка за спазване на определения процент и процедури, в случай на кръстосано финансиране по проекта (доклади за 2011 г.);
- Проверки на отработеното и отчетеното от експертите по проектите – разходи за човешки ресурси (доклади за 2011 г.);
- Мониторинг на изпълнението на дейностите от страна на бенефициентите (доклади за 2011 г.);
- Проблеми и слабости при провеждане на тържните процедури от бенефициентите (доклади за 2010 и 2011 г.);
- Продължават констатации на проблеми в процеса на оценка на проектните предложения, което води до забавяне на оценката и неспазване на 3 месечния срок, съгласно 121 ПМС (доклади за 2011 г.);
- Проблеми при процедурите за избор на изпълнители от страна на бенефициентите (доклади за 2010 и 2011 г.);
- Неизпълнение на ангажиментите за публичност и визуализация от страна на бенефициентите (доклади за 2010 г.);
- Индикации за завишени пазарни цени (доклади за 2010 г.);
- Нерегулярно актуализиране на интернет страницата на ОПАК (доклади за 2011 г.).

По всяка една констатация и препоръка УО е предприел конкретни мерки, като голяма част от тях са свързани с последните промени в процедурите в Наръчника на ОПАК (версия 9 от 18.05.2011 г.). Към момента на оценката установените промени са най-значими във Вътрешните детайлни правила за работа на оценителните комисии по ОПАК и новите инструкции към лицата, включени в процеса на оценка на проектни предложения по ОПАК, които обаче все още не са реално приложени на практика и не може да се направи анализ на реалните подобрения.

По отношение на пропуските в провеждането на процедури за избор на изпълнител от бенефициентите по реда на ЗОП/НВМОП, респ. ПМС № 55/2007, с Наръчника за изпълнение на ОПАК са въведени нови процедури за проверка. Прилагат се 24 контролни листове за проверка на процедурите за избор на изпълнители от страна на

бенефициентите, които съдържат детайлни елементи за проверка. УО на ОПАК осъществява контрол върху процедурите за избор на изпълнители чрез: предварителен контрол на документацията за участие в процедури за избор на изпълнители; предварителен контрол по реда на чл.20а от Закона за обществените поръчки (ЗОП); текущ контрол - изпращане на наблюдатели в комисиите за избор на изпълнители; последващ контрол на процедурите за определяне на изпълнители - осъществява се чрез проверка на документацията от проведени обществени поръчки/избор на изпълнител, представена на УО в процеса на верифициране на извършените разходи, както и чрез проверка на място при бенефициента. По този начин УО гарантира спазването на всички нормативни изисквания от страна на бенефициентите и предотвратяване възникването на проблеми на етап отчитане. По отношение на мониторинга и проверките на място, са разписани подробни процедури и е увеличен капацитетът на отдел „Мониторинг и финансово управление“.

2.5.2.3. Насоки за кандидатстване/ Указанията за директно предоставяне

За всяка процедура за набиране на проектни предложения УО разработва Насоки за кандидатстване за процедурите за конкурентен подбор и Указания за кандидатстване за процедурите за директно предоставяне. Наръчникът на УО съдържа типови образци на целия пакет документи за кандидатстване по двата вида процедури за предоставяне на безвъзмездна помощ, както и на приложенията към тях – Формуляр за кандидатстване, бюджет, Очаквани източници на финансиране, Декларации и др. Прегледът на предоставените от УО Насоки и Указания за кандидатстване, както и форматите на документите за кандидатстване, показват че в периода 2007 – 2011 г. (до момента на оценката) документацията е прецизирана по отношение на:

- допустимост на кандидатите
- допустимост на разходите
- допустимост на дейностите

Това, което прави впечатление по отношение на формулярите за кандидатстване, касае най-вече формата на бюджета. От една страна могат да се детайлизират указанията за подготовката му с посочване на конкретни видове разходи по пера. От друга страна, прави впечатление, че частите/описите на отделните видове разходи не се прехвърлят автоматично в обобщената таблица на бюджета, което създава предпоставки за допускане на технически грешки. В тази връзка е препоръчително да се автоматизира прехвърлянето на информация от описите по отделните бюджетни пера, както и да се въведат контролни клетки, които да индикират при надхвърляне на процентните ограничения по съответните процедури (например 10% ограничение за разходи по правилата на ЕФРР, % ограничение за разходите за организация и управление и т.н.). Същото важи и за „Очаквани източници на финансиране“ (Анекс 3 към формулярите за кандидатстване) да бъде включен във файла на Анекс 2 (Бюджет) и също да бъде автоматизиран след въвеждане на процента съфинансиране от страна на бенефициента. Препоръчително е отново да бъдат включени контролни клетки, които да индикират

при излизане извън рамките на минималните и максималните допустими общи стойности на проекта и съответния процент финансиране по Програмата, в случай че има такива.

Едно от съществените изменения от 2010 г. насам, което може да се класифицира като добра практика, е посочването в Насоките/Указанията за кандидатстване на вече изпълнени проекти и постигнатите по тях резултати, които могат да бъдат използвани и/или надградени по бъдещи проекти по съответната процедура. Това от една страна дава яснота на кандидатите за състоянието на проектите в съответната сфера, от друга допринася за предотвратяване на (кандидатстването за) двойно финансиране на едни и същи дейности на различни кандидати.

В допълнение към Насоките и Указанията за кандидатстване, при анализа на системата за управление и контрол на ОПАК е необходимо и разглеждане на Ръководството за разработване и изпълнение на проекти по ОПАК (публикувано на интернет страницата на Програмата на 05 октомври 2011 г.).

По мнение на консултантския екип новото Ръководство дава ясна и точна информация на бенефициентите по отношение на процеса на разработване и изпълнение на проекти по ОПАК. Някои от отправените от бенефициентите препоръки в процеса на оценката, които са установени и от УО, са отразени в новото Ръководство. В допълнение, на база анализа на ръководството, резултатите от онлайн въпросника и фокус групите могат допълнително да се идентифицират и следните подобрения:

- да се даде подробно описание и разяснения при формулирането на индикаторите на ниво проект;
- по-детайлно описание на конкретни точки от формуляра за кандидатстване, особено онези при които се засичат най-много проблеми от страна на бенефициентите (целеве групи, методика, индикатори, хоризонтални политики);
- ясно разграничение между разходите, които се залагат в т. 1 от бюджета „Разходи за трудови и други възнаграждения на физически лица” и т. 13 „Разходи за организация и управление”;
- при планирането на дейностите да се обърне внимание на бенефициентите да съобразяват сроковете за предварително и последващо одобрение на тръжната документация от страна на УО, както и нормативно установените срокове за провеждане на процедурите за избор на изпълнители – ЗОП/НВМОП, ПМС 55;
- по отношение на документите за изпълнение на проектите да се посочват задължителни реквизити, изисквани от УО;
- по-детайлно описание на информацията, която трябва да се съдържа в техническите доклади;
- препоръчително е част от указанията по отношение на предмети на договори и т.н. да бъдат упоменати и в точката Изпълнение на проекта, а не единствено на етап отчитане (т. 5.2 от Ръководството);

- Информацията по отношение на допустимостта на разходите да бъде посочена в описанието на изпълнението на проекта;
- позоваване на конкретните образци на документи (например Междинен технически отчет – Анекс Х към Насоките/Указанията за кандидатстване, Искане за плащане – Анекс У и т.н.);
- По-подробно описание на процедурите по възстановяване на средства на бенефициентите;
- т. 5.8 Мониторинг да бъде изтеглена по-напред в структурата на Ръководството (например след т. 5.2 Отчитане) с оглед своевременно запознаване на бенефициентите им с ангажиментите им по отношение на мониторинга, както и изискванията на УО.

Добри практики, идентифицирани от бенефициентите:

- Задаване на структура на проектните досиета;
- Предвидена възможност бенефициентите да изпращат отчети, подписани с електронен подпис (в този случай не е необходимо да се изпращат на хартиен носител);
- Указания за поддръждането на документите при подаване на отчети;
- По-интензивна обратна връзка с бенефициентите – чрез форума на интернет страницата и посочена електронна поща за препоръки.

В резултат на анализа могат да се формулират следните препоръки:

1. Необходимо е да се разпишат по-подробни указания за планирането и попълването на бюджета на проектите.
2. Да се автоматизират файловете на бюджета - прехвърляне на информацията от описите по отделните бюджетни пера, както и да се въведат контролни клетки, които да индикират при надхвърляне на процентните ограничения по съответните процедури (например 10% ограничение за разходи по правилата на ЕФРР, % ограничение за разходите за организация и управление и т.н.). Същото важи и за „Очаквани източници на финансиране“ (Анекс 3 към формулярите за кандидатстване) да бъде включен във файла на Анекс 2 (Бюджет) и също да бъде автоматизиран;

2.5.2.4. Правила на оценителните комисии

На база на анализа на петте версии и измененията въведени във Вътрешните правила за оценителните комисии (приложение към Наръчника на УО) е видно, че с всяка версия те са подобрявани и детайлизирани на база на промените в националната нормативна уредба (121 ПМС), препоръки от одитните доклади и констатации на УО. Въпреки значителните подобрения, според консултантския екип все още има база за

оптимизиране, като трябва да се има предвид, че последната версия на Правилата все още не е приложена на практика, тъй като е приета на 18.05.2011 г. и. По оценките на проектите, приети преди тази дата, се прилага предходната версия на Вътрешните правила на комисията.

При съпоставка на правилата могат да бъдат направени следните констатации:

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Констатации и коментари
1	10.10.2007	1	<ul style="list-style-type: none">- липсва срок за преразглеждане на докладите от оценителната комисия в случай на връщане от Ръководителя на УО- липсва възможност за искане на разяснения от кандидатите
2	15.04.2009	4	<ul style="list-style-type: none">- липсва срок за преразглеждане на докладите от оценителната комисия в случай на връщане от Ръководителя на УО- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при разглеждане на получените възражения.
3	07.09.2009	5	Няма съществени изменения.
4	09.09.2010	8	<ul style="list-style-type: none">- липсва срок за преразглеждане на докладите от оценителната комисия в случай на връщане от Ръководителя на УО- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при разглеждане на получените възражения.- Не е уточнено как се взимат решенията на Комисията при преразглеждане на доклада след връщане от Ръководителя на УО.
5	18.05.2011	9	<ul style="list-style-type: none">- Въведени Инструкции към лицата, включени в процеса на оценка на проектни предложения по Оперативна програма „Административен капацитет“- Членовете и резервните членове на Комисията могат да бъдат щатни служители на УО на ОПАК, от администрацията на МФ, както и външни за министерството лица. УО на ОПАК задължително включва като членове и резервни членове на всяка оценителна комисия най-малко 1/3 външни експерти и/или външни оценители.- Председателят на Комисията е щатен служител от

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Констатации и коментари
			<p>администрацията на Министерството на финансите.</p> <ul style="list-style-type: none">- Подробно разписани задължения на Председателя, секретаря, членовете на комисията, помощник-оценителите и наблюдателите- Подробно разписване на процедурата за изискване на разяснения от кандидатите.- Възможност оценителната комисия да коригира или да изиска от бенефициента да представи коригиран бюджет с намалени съответни видове разходи.- Подробно разписване на процедурата за третиране на получени възражения след административно съответствие и допустимост (чл. 26-28) и определяне на срок до 20 дни за отговор на възраженията.- Техническа оценка – разпределение на случаен принцип на проектите предложения; обосновка на поставените оценки; намаляване на размера на безвъзмездната помощ когато:<ul style="list-style-type: none">„1. заложените разходи не са в съответствие с планираните дейности;2. не е налице съпоставимост между единица мярка, брой единици и единична цена за всички категории разходи в съответните описи;3. предвидените разходи не са съпоставими с очакваните резултати и ефект от проекта - не е уточнено как се преценява съпоставимостта на резултатите с ефекта от проекта;4. разходите не съответстват на пределните пазарни цени и/или предвидените количества не са реалистични. (По информация от УО в процес е разработване на пределни пазарни цени по отделните видове разходи, които ще бъдат предоставени на Оценителните комисии.)- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при преразглеждане на доклада след връщане от Ръководителя на УО.

Таблица 81: Констатации от съпоставката на правилата на оценителните комисии

От една страна детайлизирането на правилата предотвратява възможността за допускане на грешки, но от друга усложнява процеса и създава предпоставки за забавяния. Както беше обсъдено, възможните решения за предотвратяването на

обжалвания/възражения от страна на бенефициенти, както и връщане на докладите от Ръководителя на УО са представител на УО да председателства оценителните комисии, експерти на УО да участват като помощник-оценители на етап административно съответствие и допустимост и инструктиране и обучения, които се провеждат на оценителите (особено когато са външни експерти).

Необходимо е да се спомене, че при приемане на тази препоръка в зависимост от кой отдел на УО биха били председателстващите ОК, вероятно ще се наложи промяна на Наръчника по ОПАК, тъй като към момента съгласно процедурата по одобрението на оценителните доклади участват Отдел „ПТД” - Експерт процедури и договаряне; Експерт предварителен контрол; Отдел „МФУ” - Експерт бюджетиране; Началник на отдел „ПТД”, Началник отдел „МФУ”; Отдел „КН” - Експерт Предварителен контрол, Началник на отдел „КН”. В този смисъл ще трябва да се съобрази принципа за разделение на функциите в зависимост от решението на УО служители от кой отдел да председателстват ОК.

По отношение на възможностите за корекции на бюджетите представени от бенефициентите, като положително въведение се оценяват предвидените от УО „пределни пазарни цени”, които ще бъдат предоставени на ОК в процеса на оценка. С оглед подпомагане на бенефициентите, консултантският екип счита, че процесът би се улеснил и ускорил, в случай че на етап разработване на проектните предложения бенефициентите разполагат с установените „пределни пазарни цени”, които могат да бъдат включени като приложение за информация към Насоките/Указанията за кандидатстване, без да имат задължителен характер за бенефициентите.

2.5.2.5. Оценителни доклади

Анализът на оценителните доклади се базира на предоставените от УО 38 оценителни доклада по приключили процедури за конкурентен подбор както и за директно предоставяне на безвъзмездна помощ. Прегледът на оценителните доклади по процедурите е направен по видове бенефициенти с оглед съпоставимост на констатациите и проследяване на проблемите във времето, като по отношение на причините за отпадането на проектите анализът се фокусира върху процедурите по конкурентен подбор проведени до момента.

Прегледът на докладите за оценка по процедурите за СГО показва, че кандидатите са срещали сериозни затруднения при подготовката на проектите. Обобщението в таблицата по-долу, на база на докладите от оценителните комисии, показва, че делът на отхвърлените на етап на административно съответствие проекти е най-висок в първата процедура за СГО (51,37%, 169 проекта от 329) и впоследствие намалява до 15-16% (76 от 462 по 2.3-02 и 20 от 129 по 1.2-02), но пак се увеличава делът на проектите отхвърлени на етап проверка на допустимостта – от около 12% (40 проекта от 329 подадени) за първата процедура до 17% (81 от 426 проектни предложения) по 2.3. – 02 и 23% (30 от общо 129 подадени проекта) по 1.2. – 02.

Същият анализ на процедурите (единствено за конкурентен подбор) за държавната администрация с приключила оценка показва, че процентът на отхвърлените проекти на административно съответствие се увеличава в периода 2008-2010 г., от 13-15% по процедурите от 2008 и 2009 до 26-40% по процедурите през 2010 г. Процентът на проектите отпаднали на етап оценка на допустимостта варира, като през 2008 и 2009 е почти два пъти по-висок от този на отпадналите на етап административно съответствие (2008/2009 – 31% до 42%), а през 2010 с изключение на една процедура (1.3. – 03 – 50%) е между 5% и 34%, като по отделните процедури е по-нисък в процентно съотношение от отпадналите на етап административно съответствие.

По отношение на съдебната система до момента има една процедура за конкурентен подбор (1.5-01), проведена в периода 09.5.2008 г.- 30.7.2008 г., по която бенефициенти са съдилищата. По нея има подадени 8 проектни предложения, като 1 е отхвърлено на административно съответствие и 1 на етап оценка на допустимостта. Сключените договори са 5. През 2011 г. е обявена още една процедура за конкурентен подбор по подприоритет 2.4 (2.4. - 05) с период на набиране на проектни предложения 28.2.2011 г. - 27.5.2011 г. Всички останали процедури за съдебната система, по които има сключени договори до момента са процедури за директно предоставяне на безвъзмездна помощ.

№	№ процедура	Видове бенефициенти	Краен срок за подаване на проекти	Брой подадени проекти	Брой отхвърлени проекти на административно съответствие	Брой отхвърлени проекти на допустимост	Брой одобрени проекти	Брой сключен и договори	%отхвърлени проекти на административно съответствие	%отхвърлен и проекти на допустимост	%одобрен и проекти
1.	2.3. - 01	Структури на гражданското общество (СГО)	20.11.2007	329	169	40	48	48	51,37	12,16	14,59
2.	1.2. - 02	СГО	25.4.2008	129	20	30	35	35	15,50	23,26	27,13
3.	2.3. - 02	СГО	25.4.2008	462	76	81	54	51	16,45	17,53	11,69
4.	1.2. - 04	Централната, областните и общинските администрации	30.7.2008	92	11	39	15	15	11,96	42,39	16,30
5.	1.4. - 02	Централната, областните и общинските администрации	30.7.2008	52	8	18	13	13	15,38	34,62	25,00
6.	1.5. - 01	Съдилищата	30.7.2008	8	1	1	5	5	12,50	12,50	62,50
7.	3.1. - 02	Централната, областните и общинските администрации	30.1.2009	159	22	50	48	47	13,84	31,45	30,19
8.	1.3. - 03	Централни администрации	01.6.2010	14	5	7	1	1	35,71	50,00	7,14
9.	2.1. - 04	Централни, областни и общински	01.6.2010	44	18	15	11		40,91	34,09	25,00

№	№ процедура	Видове бенефициенти	Краен срок за подаване на проекти	Брой подадени проекти	Брой отхвърлени проекти на административно съответствие	Брой отхвърлени проекти на допустимост	Брой одобрени проекти	Брой сключен и договори	%отхвърлени проекти на административно съответствие	%отхвърлен и проекти на допустимост	%одобрен и проекти
		администрации*									
10.	3.1. - 04	Централни администрации	01.6.2010	19	5	1	6	6	26,32	5,26	31,58
11.	1.3. - 04	Областни и общински администрации**	12.11.2010	54	0	3	51		-	5,56	94,44

Таблица 82: Резултати от прегледа на оценителните доклади

Източник: Насоки за кандидатстване и доклади за оценка

* Връщани оценителни доклади от Ръководителя на УО – 1 път – по данни на УО.

** Връщани оценителни доклади от Ръководителя на УО – 2 пъти – по данни на УО.

Обобщеният анализ на резултатите от 11 оценителни комисии на процедурите на принципа на **конкурентен подбор**, обявени в периода 2007-2010 година, показва, че процентът на проектите, които продължават да отпаднат на административно съответствие и/или допустимост е висок.

Причините могат да се търсят в няколко направления:

- Недостатъчен капацитет на бенефициентите;
- Недостатъчно ясна информация по време на информационните кампании;
- Неразбиране на целите на процедурите и на Програмата – объркване между отделните приоритети и подприоритети на ОПАК;
- Проблеми при бюджетирането – включване на недопустими разходи, надхвърляне на процентните ограничения по процедурите, които касаят разходи за организация и управление, разходи по правилата на ЕФРР (най-често закупуване на активи)⁶⁸;
- Правилата на оценителните комисии - до промените в Наръчника по ОПАК от 09.09.2010 г. разяснения са искани от кандидатите единствено ако са предвидени в Насоките за кандидатстване. Това създава предпоставки за отхвърляне на по-голяма част от подадените проекти по чисто административни и технически причини;
- Отхвърляне на проектни предложения поради грешки в бюджета на етап допустимост. Тази причина е отстранена с промените в новите Вътрешни правила на ОК от 18.05.2011 г., като е дадена възможност при преценка на Комисията бюджетите на проектните предложения да бъдат коригирани при необходимост. За процедурите за директно предоставяне е налична възможност за връщане на проектното предложение на конкретния бенефициент за отстраняване на пропуските.

По отношение на сроковете за оценка на проектните предложения, анализът по години показва, че се забелязва тенденция на увеличаване на периода, необходим за оценка на подадените проектни предложения по всички видове процедури – конкурентен подбор и директно предоставяне. При голям брой процедури периодът на оценка надхвърля определения по ПМС 121 срок за оценка на проектни предложения от 3 месеца⁶⁹.

В същото време при последните обявени от УО процедури, по част от които към момента все още няма резултати от оценката или резултатите са оповестени след

⁶⁸ Тези проблеми са посочени и в „Най-често срещани грешки при кандидатстване по Оперативна програма “Административен капацитет”.: „Разходите по правилата на Европейския фонд за регионално развитие надвишават 10% от общата стойност на бюджета на проектното предложение; 2. Разходите за организация и управление на проекта/непреките разходи надвишават 10% от общата стойност на бюджета на проектното предложение; 3. Разходите за организация и управление на проекта/непреките разходи се залагат като преки разходи. Тези разходи включват възнаграждения за екипа за управление на проекта, разходи за консумативи, телефон, електричество, наем на помещение; 4. Разходите за одит на проекта надвишават 2% от общата стойност на бюджета на проектното предложение.”

⁶⁹ Информацията е по данни от оценителните доклади по процедурите.

крайната дата на оценката – 31.08.2011 г. (посочени в таблицата по-долу) също се забелязва забавяне в процеса на оценка, поради връщане на оценителните доклади от ръководителя на УО, което означава, че тенденцията по отношение на сроковете на оценка не е благоприятна и продължава надвишаването на установения 3-месечен срок по ПМС 121, макар че по процедурите обявени през 2011 г. сроковете са сравнително съкратени.

№	№ процедура	Вид процедура (конкурентен подбор/директно предоставяне)	Видове бенефициенти	Краен срок за кандидатстване	Причини/Коментар
1.	1.3. - 04	Конкурентен подбор	Областни и общински администрации	12.11.2010	Върнат оценителен доклад за преразглежда не 2 пъти ⁷⁰
2.	1.6. - 02	Конкурентен подбор	Централни, областни и общински администрации	01.2.2011	Върнат оценителен доклад за преразглежда не
3.	2.4. - 04	Директно предоставяне	Министерство на правосъдието; Агенция по вписванията; Висш съдебен съвет; Инспекторат към Висшия съдебен съвет; Върховен касационен съд; Върховен административен съд; Прокуратура на РБ	30.12.2010	Върнат оценителен доклад за преразглежда не ⁷¹
4.	2.5. - 01	Конкурентен подбор	Централни, областни и общински администрации	01.2.2011	Върнат оценителен доклад за преразглежда не ⁷²
5.	3.1. - 05	Конкурентен подбор	Централни, областни и общински администрации	12.11.2010	Върнат оценителен доклад за преразглежда не. Впоследствие процедурата е прекратена.
6.	3.1. - 06	Конкурентен подбор	Централни администрации	04.4.2011	В оценка
7.	2.4. - 05	Конкурентен подбор	Съдилища	27.5.2011	В оценка
8.	3.3. - 03	Директно	Прокуратура на Република	29.4.2011	В оценка ⁷³

⁷⁰ На 03.11.2011 г. УО публикува списък с 21 одобрени проекта и 33отхвърлени.

⁷¹ На 03.11.2011 г. УО публикува списък с 3 одобрени проекта.

⁷² На 04.11.2011 г. УО публикува списък с 14 одобрени проекта, 3 резервни и 12 отхвърлени.

⁷³ На 03.11.2011г. УО публикува списък с одобрени проекти (3).

№	№ процедура	Вид процедура (конкурентен подбор/директно предоставяне)	Видове бенефициенти	Краен срок за кандидатстване	Причини/Коментар
		предоставяне	България, Министерство на правосъдието		
9.	1.1. - 03	Конкурентен подбор	Централни администрации	31.5.2011	В оценка ⁷⁴
10.	2.4. - 06	Директно предоставяне	Национален институт на правосъдието	30.9.2011	Крайният срок за подаване на проектните предложения е удължен до 14.11.2011 г.
11.	1.3. - 06	Конкурентен подбор	Централни администрации	30.11.2011	Продължава срокът за набиране на проекти
12.	1.5. -03	Директно предоставяне	Министерство на правосъдието, Агенция по вписванията, Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура на Република България	30.11.2011	Продължава срокът за набиране на проекти

Таблица 83: Процедури, по които няма резултати от оценката

Източник: Насоки за кандидатстване и информация от УО

Като част от идентифицираните съществени причини за забавянията могат да бъдат посочени следните:

- Участие на външни оценители за УО, които не са добре запознати с Програмата и въпреки тестовете за оценка на компетентността на кандидатите за участие в оценителни комисии по ОПАК⁷⁵ и провежданите обучения се допускат грешки на етап оценка на административното съответствие и оценка на допустимостта, което налага връщане на Оценителните доклади;
- Общо разписване на Вътрешните правила на оценителните комисии по ОПАК (което не дава ясни и точни указания за провеждане на оценката), което е преодоляно с последните изменения на Наръчника по ОПАК;

⁷⁴ Одобрени са 3 проекта по данни от УО.

⁷⁵ Съгласно Вътрешни правила за съставяне на списък на физически лица – външни оценители и включването им като членове и резервни членове в състава на оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“

- В съответствие с изменения на ПМС 121 от 11.06.2010 г. и 15.07.2011 г., които са въведени в последния вариант на Вътрешните правила на оценителните комисии от 18.05.2011 г., след приключване на оценката на административното съответствие и допустимостта на интернет страниците на Управляващия орган се публикува списък с предложените за отхвърляне на този етап на оценка проектни предложения с посочени основания за това. Кандидатите, чиито проектни предложения са предложени за отхвърляне от оценителната комисия, могат да подадат писмени възражения срещу предложението за отхвърлянето им пред ръководителя на договарящия орган в срок до 5 работни дни. В допълнение е предвидена възможност за искане на разяснения – на етап административно съответствие – до два пъти в рамките на 7 календарни дни, и при оценка на допустимостта – само веднъж. Тези нововъведения от една страна допринасят за подобряване на прозрачността на оценката и намаляват възможността за технически грешки, но от друга създават предпоставки за допълнително забавяне на процеса на оценка.

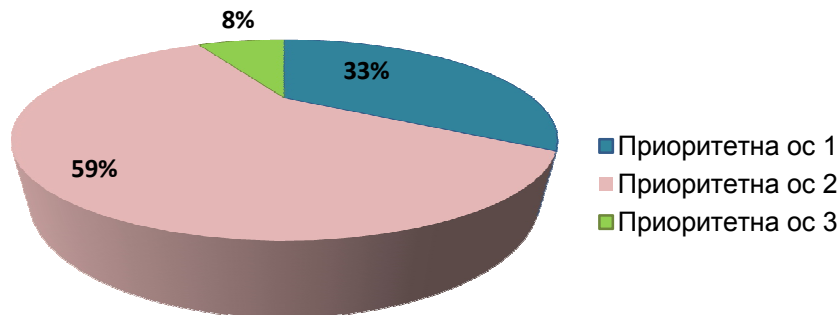
На база на горепосоченото е препоръчително да се помисли за увеличаване броя на оценителите и помощник-оценителите, които са служители на УО и в тази връзка увеличаване на щатния брой на експертите в УО. Необходимо е извършване на оценка на нуждите за преценяване на точния брой необходими допълнителни експерти, на база предвидените процедури за 2012 г. и прогнозираните за 2013 г.

2.5.2.6. Доклади от проверки на място

При проверките на място освен административен, финансов и технически контрол, се осъществява и физически контрол, който обхваща и партньора/ите на бенефициента (при наличие на такъв/такива), както и мястото/местата на изпълнение на проекта.

В рамките на оценката беше извършен преглед на всички предоставени от УО доклади за проведени проверки на място - 172⁷⁶ проекта. Разпределението на анализирания доклади по приоритетни оси е както следва:

⁷⁶В предоставения списък с проведени проверки на място към 02.09.2011 г. не се съдържа информация за договори за безвъзмездна финансова помощ по Приоритетна ос 4. За проекти с номер К08-32-2 и КБ08-33-4 липсват доклади



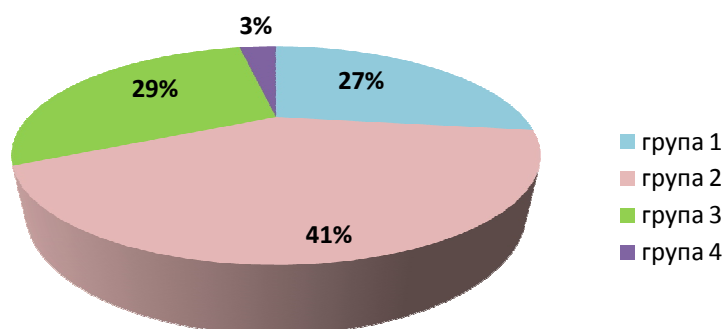
Фигура 46: Процентно съотношение на проверките на място по приоритетни оси

Източник: Доклади от проверки на място от УО

Прегледаните доклади могат да се класифицират и по следния начин:

- доклади за проверка на място без препоръки, т.е. проектите се изпълняват/са изпълнени съгласно условията и изискванията на ОПАК и се постигат/са постигнати заложените цели и индикатори – **група 1**;
- доклади от проверки на място с констатирани проблемни области, но без препоръки за прилагане на финансови корекции – **група 2**. Това са проектите, към които има отправени препоръки, свързани с технически несъответствия и тяхното отстраняване, както и такива, на които се изисква/предстои да бъде изисквана обосновка по направените констатации;
- доклади от проверки на място с предложение за прилагане на финансови корекции – **група 3**. В тази група се включват и проектите с отправени препоръки за възстановяване на изплатените по Програмата средства.
- доклади от проверки на място с предложение за сезиране на компетентните органи – **група 4**. Това са проектите, при които има констатирани злоупотреби и незаконосъобразност на извършваните дейности.

Разпределението на докладите по групи е както следва:



Фигура 47: Разпределение на докладите по групи

Източник: Доклади от проверки на място от УО

Прави впечатление, че докладите с констатирани технически несъответствия и налагането на финансови корекции по проектите са 70% от общите доклади. От гледна точка на бенефициентите прегледът отчете, че трудностите и проблемите, водещи до препоръки за отстраняване на несъответствия или налагането на крайни санкции (като прилагане на финансови корекции и/или сезиране на компетентните органи), са предимно свързани с:

1. **Неспазване на ангажиментите и общите условия по договорите за безвъзмездна помощ** - наличие на проекти, при които при проверката на място е установено, че на посочените адреси за седалище и управление/кореспонденция липсват данни и идентификации, че на този адрес се намира съответния бенефициент; при проверка на място се установява липса на посочени в проектното предложение материални активи за закупуване и използване при изпълнението на проектните дейности;
2. **Общото изпълнение на договора за безвъзмездна финансова помощ** - нарушаване на чл. 8.3 от общите условия на договора за БФП като се извършва корекция на бюджета по проекта чрез увеличаване на едни бюджетни пера за сметка на други; некоректно отразяване на суми за извършени разходи в междинните и окончателни искания за плащания; изпълнение на дейности след изтичане на крайния срок по договора; сключване на договори с изпълнители по проекта, чиито срокове излизат извън срока на договора за БФП; дублиране и отчитане на вече осъществени дейности, които на етап кандидатстване са представени за различни.
3. **Непознаване и неспазване на практиката и принципите за провеждане на тържни процедури** – непровеждане на тържни процедури, когато такива са нормативно регламентирани; сключвани са договори с различни изпълнители за осъществяване на сходни/дублиращи се дейности; неспазване на разпоредбите на ПМС 55/12.03.2007 г. за процеса на провеждане на процедурите за избор на изпълнител – декларирани обстоятелства на етап подаване на оферти с дати след

датата на подписване на договор за изпълнител; липсват доказателства за подаване на оферти; липсват изискуемите документи съгласно чл. 31 от ПМС 55, респ. ЗОП; констатирани са съмнения относно коректността и истинността на провеждани процедури; некоректно залагане на изисквания и условия за участие в тръжни процедури; недобро прилагане на принципите за ефективно и икономично разходване на средства; необосновано разделяне на предмета на поръчката; използване на критерий за допустимост като критерий за оценка в методиката за оценка – в нарушение на чл. 25 ал. 7 от ЗОП; залагане на ограничителни изисквания;

4. **Техническото естество на изпълнение на проектите** - идентификационните символи на европейското финансиране (лого на ЕС, лого на ЕСФ, слоган на ЕСФ, лого на ОПАК, слоган на ОПАК и т.н.) не присъстват на всички материали по проекта. При неспазване на изискванията за публичност и визуализация се налагат финансови корекции; предаване на непълни технически доклади – наличие на непопълнени секции от докладите; липсват приложения към тях; частично приложен доказателствен материал; констатирани разминавания между съхраняваните при бенефициента оригинали на документите и представените копия на същите в УО;
5. **Системата за наблюдение и контрол при бенефициента** - отчетени отклонения в заложените количествени индикатори – например: брой участници в мероприятия, брой изготвени материали, брой проведени срещи и др.; отчитане на участници, които не са представители на целевите групи по проектите; не се представят данни за проследяване на физически и технически напредък по проектите; констатирана липса на доказателствен материал за проведени събития; отчитане на индикатори, които не са заложиени в проектното предложение; неизвършване на проверки на място и контрол на подизпълнителите;
6. **Регистрирани неточности по отношение на гражданските договори, сключени с експерти и изпълнители по проектите** – предметът на договора не отговаря на естеството на проекта, разминавания в заложените и вписаните в договора суми, некоректно посочени срокове, договори с разминавания в дати, липса на приемно-предавателни протоколи към гражданските договори за отчитане на извършената работа.
7. **Проблеми с управлението на ДДС по проектите.**

Интересен факт представляват някои **особени констатации** от страна на УО при провежданите проверки на място, а именно:

1. Често материали, които са заложиени за разработване в рамките на проект или дадена проектна дейност, представляват свалени от интернет пространството документи, компилация от популярни и общодостъпни текстове, превод на чуждестранни документи.

2. Сключване на граждански договори по проект с лице/лица в родствена връзка с член/членове на екипа за управление на проекта.
3. Неправомерно завишен обем от дни за работа на експерти при заплащане на база „дневна ставка“.
4. Посоченият офис на бенефициента е с адрес, който съвпада с адреса на местоживеене на лице от екипа за управление на проекта.
5. При наличие на уведомително писмо за предстояща проверка на място, в посочения ден не е осигурено присъствие на представители на бенефициента.
6. По два проекта изпълнителите (5 на брой) на дейностите са идентични и за двата. Седалището по регистрация на изпълнителите съвпада с адреси на членовете на екипа за управление на проекта.

Вследствие на явни, констатирани нередности УО дава препоръки за сезиране на компетентните органи (при 5 проекта това е Агенцията за държавна финансова инспекция) за проверки и контрол на законосъобразността и правомерността на извършените дейности общо по 7 проекта. Всички тези направени констатации, както и последващите дейности свидетелстват за работеща система за контрол, която осигурява идентифициране на потенциални проблеми и нередности по проектите. Подробно регистрираните нередности и проблемните проекти са анализирани в следващата част на доклада.

Препоръки

- Да продължават да се организират детайлни обучения за бенефициентите, чиито проекти са одобрени веднага след подписването на договорите за безвъзмездна помощ, по отношение на изисквания за техническа и финансова отчетност, тръжни процедури, ангажименти по информация и публичност (да продължи вече започнатата практика), в това число и по отношение на правилата за публичност и визуализация;
- Да продължи да се оптимизира и подобрява механизмът на комуникация с бенефициентите в процеса на изпълнение на проектите, като е препоръчително кореспонденцията да се води в писмен вид – електронна поща с оглед съкращаване на сроковете за отговор и оставяне на писмена следа за водената кореспонденция;
- Всички промени, които настъпват в процеса на изпълнение на проектите да се комуникират директно с бенефициентите на съответните проекти с оглед избягване на грешки и използване на невалидни формуляри. Да се предприемат мерки за насърчаване активността на бенефициентите (например организиране на регулярни срещи в процеса на изпълнение на проектите);
- Да продължи подобряването на контрола и консултациите на бенефициентите по провеждане на процедури за избор на изпълнители;

- Поддържане на постоянен контакт с бенефициентите (електронна поща) и предприемане на мерки за насърчаване активността на бенефициентите (например регулярни срещи в процеса на изпълнение на проектите). Да се избягват устните консултации с цел предотвратяване на грешно предаване или интерпретиране на информация;
- Провеждане и надлежно документиране на регулярни вътрешни срещи на отдел „МФУ“ на УО (при необходимост и с отдел „КН“) с цел решаване на казуси и уеднаквяване на разбирането на всички експерти по спорни въпроси;
- Разясняване на правилата за изпълнение на проекти още на етап кандидатстване, в т.ч. и изискванията за публичност и визуализация;
- Представяне на бенефициентите на добри и лоши практики от вече изпълнени проекти.

Идентифицирани добри практики от Ръководството по ОПАК

- Задаване на структура на проектните досиета (което е и една от препоръките на бенефициентите);
- Предвидена възможност бенефициентите да изпращат отчети, подписани с електронен подпис (в този случай не е необходимо да се изпращат на хартиен носител);
- Указания за подреждането на документите при подаване на отчети;
- Обратна връзка с бенефициентите – чрез форума на интернет страницата и посочена електронна поща за препоръки.

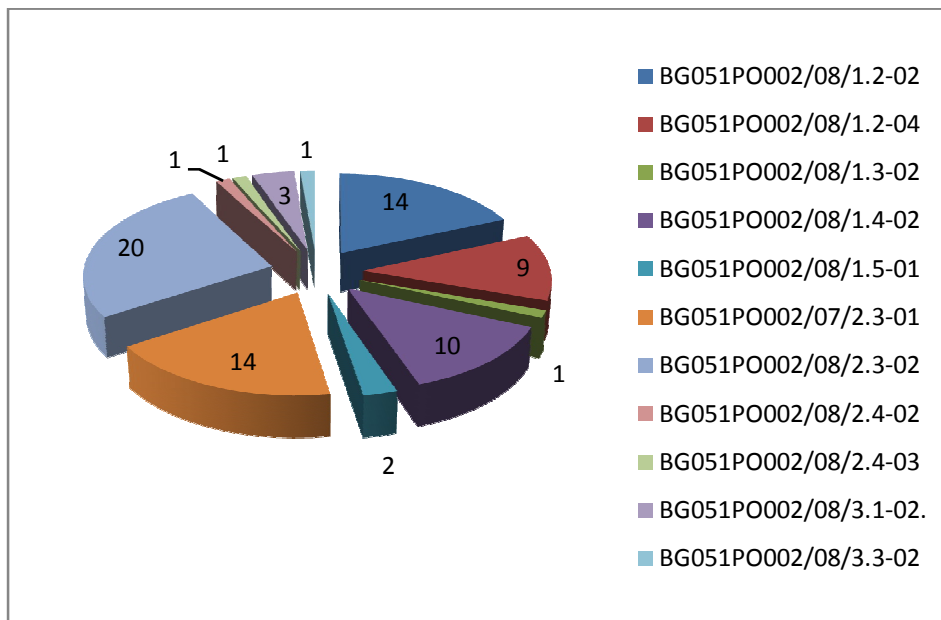
В същото време е необходимо да се продължи подобряване качеството на проверките на място с оглед навременно идентифициране потенциални проблеми и да се анализира необходимостта от допълнителни експерти за мониторинг, верификация и контрол на нередности.

2.5.2.7. Проблемни проекти и нередности

От предоставената справка от УО към третото тримесечие на 2011 г. е видно, че към момента има 17 установени случая на нередности, по които все още не са възстановени средствата от страна на бенефициентите. Общата стойност на сумите за възстановяване по данни от регистъра на нередностите е в размер на 2 417 108,44 лева, при обща стойност на проектите 4 259 241,76 лева, което представлява 56,75% от общия размер на договорените средства по конкретните проекти. От 17 случая в регистъра 4 са класифицирани като Подозрение за измама, а останалите 13 като Нередности.

В същото време от справката за изпълнени и неизплатени проекти от УО на ОПАК („проблемни проекти“) е видно, че все още продължават проверки по проекти, приключили 2009 г.

Общият брой „проблемни проекти“ по данни на УО към 31.08.2011 г. е 76, като тяхното разпределение по процедури е показано на долната графика. Най-голям брой проекти с проблеми от различно естество се наблюдават по процедурите за СГО/НПО, като с най-голям брой от тях е процедура BG051PO002/08/2.3-02 – 20 проекта (процедурата с най-голям общ бюджет от трите обявявани за СГО), следвана от BG051PO002/08/1.2-02 и BG051PO002/07/2.3-01 с по 14 проекта.

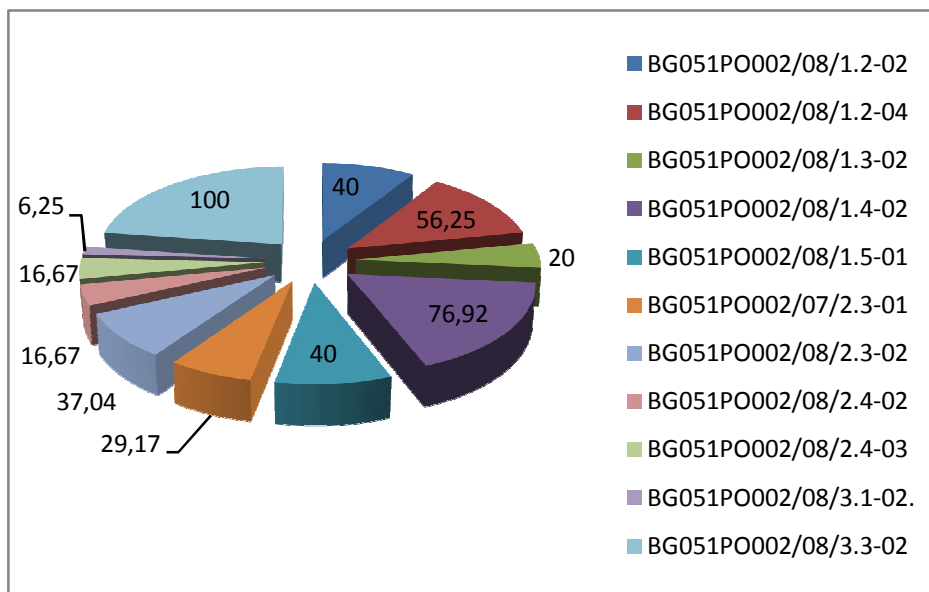


Фигура 48: Брой проблемни проекти

Източник: Данни от УО - списък на изпълнени, но незаплатени проекти по ОПАК към 31.08.2011 г.

В същото време в процентно съотношение (проблемни проекти спрямо общия брой проекти, финансирани по конкретните процедури), процентът е най-голям при процедури за държавната администрация (в това число областна и общинска). Долната графика показва процента проблемни проекти спрямо общия брой проекти по съответната схема, установени от УО, по които все още не са извършени всички плащания поради установени проблеми, в това число и нередности. Прави впечатление, че най-голям процент на проблемни проекти 76,92% е по процедура BG051PO002/08/1.4-02, както и BG051PO002/08/3.3-02, която е за директно предоставяне на безвъзмездна помощ и по нея от два сключени договора, единият е прекратен, а по другия трябва да се проведе проверка на място и да се приключи, като срокът за изпълнение на проекта е изтекъл на 3.11.2009 г.⁷⁷ Другата процедура с най-висок процент проблемни проекти – 56,25%, е BG051PO002/08/1.2-04 отново за централна, областна и общинска администрация. По отношение на процедурите за СГО процентът на проблемни проекти, макар и под 50% също е висок - BG051PO002/08/1.2-02 – 40,00%; BG051PO002/07/2.3-01 – 29,17% и BG051PO002/08/2.3-02 – 37,04%.

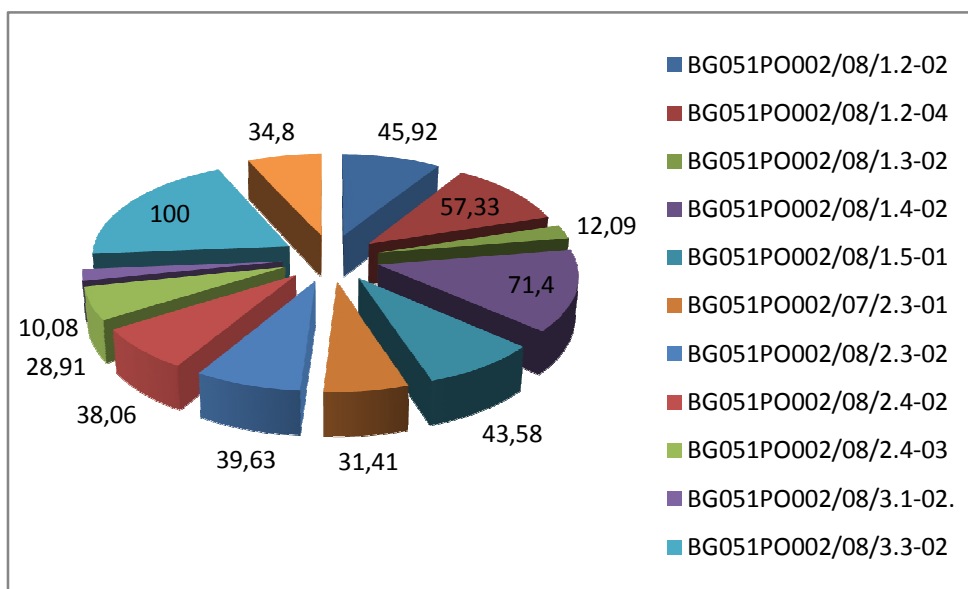
⁷⁷ По данни на УО.



Фигура 49: Процент проблемни проекти

Източник: Данни от УО - списък на проектите по ОПАК към 31.08.2011 г.

Общата стойност на „проблемните проекти“ възлиза на 36 216 112,16 лева, по данни от УО, като процентното разпределение от бюджета по всяка процедура е показано на следващата графика. В процентно съотношение по отношение на бюджета на „проблемните проекти“ отново най-голям процент - над 50% от договорените по процедурите проекти са за BG051PO002/08/3.3-02 – 100% (един проект), BG051PO002/08/1.4-02 – 71,4% и BG051PO002/08/1.2-04 - 57,33% за две процедури за централна, областна и общинска администрация. В процедурата за СГО/НПО - BG051PO002/08/1.2-02 проблемните проекта заемат 45,92% от договорените по процедурата средства.



Фигура 50: Процент на бюджета на проблемните проекти от договорените средства по процедури

Източник: Данни от УО - списък на проектите по ОПАК към 31.08.2011 г.

Трябва да се отбележи, че 50 от 72 „проблемни проекта“ са приключили през 2009 г., 20 през 2010 и само 2 през 2011 г.⁷⁸, което означава, че за 69% от проблемните проекти процесът по уточняване на констатираните проблеми продължава вече втора година. Това до голяма степен се дължи на факта (както е видно и от таблицата по-долу), че в процеса на изясняването на проблемните проекти участват и други институции освен УО, като АДФИ, НАП, Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и др. Въпреки това е препоръчително този процес да бъде ускорен и с оглед на факта, че средствата, които при установяване на нередности или неизпълнение на проектите и взимане на решение за финансови корекции (възстановяване на цялата сума по проектите, трябва да бъдат възстановени) могат да бъдат пренасочени към следващи процедури при спазване на правилото N+3, съответно N+2.

Обобщена справка на типовете причини за неизвършването на плащанията при проблемните проекти е представена в следващата таблица, от която е видно, че по-голяма част от неизплатените проекти все още се извършват проверки или се очакват становища и експертизи, а 17 от тях са квалифицирани като нередности.

Статус	Брой проекти
Предстои проверка на място	14
Изискани допълнителни документи	9
Обработка се	9
Нередност	7
Очаква становище	6
Нередност/възстановяване на средства	5
Проверява се от АДФИ	4
Очаквана верификация	3
Възстановяване	2
Необходимост от експертиза	2
Прокуратура	2
Нередност/Финансова корекция	2
Дело	1
Няма верификация	1
Няма изпълнение	1
Предстои плащане	1
Сигнал за нередност	1
Нередност/проверка на място	1
Преразглеждане	1
ОБЩО	72

Таблица 84: Справка за типовете причини за неизвършване на плащания при проблемни проекти

Източник: Справка на УО за изпълнени, но неизплатени проекти към 30.09.2011 г.

⁷⁸ От справката на УО за проблемни проекти, освен споменатите 72 проекта, има 3 приключени; 2 са платени; 4 са с неясен статус.

При съпоставка на регистъра на нередности и справка за проблемните проекти прави впечатление, че въпреки, че по процедури BG051PO002/08/1.4-02 и BG051PO002/08/1.2-04 са най-високите проценти на проблемни проекти (спрямо сключените договори по съответната процедура) всички констатирани към момента нередности са по проекти на СГО/НПО по подприоритет 2.3. (BG051PO002/07/2.3-01 и BG051PO002/08/2.3-02).

Общата стойност на сключените договори с установени нередности е 4 259 241,76 лева, като размерът на нередностите⁷⁹ е 3 587 954,72 лева. Сумите за възстановяване (главница) по проектите с установени нередности възлиза на 2 417 108,44 лева, докато размерът на вече възстановените средства е едва 29 358,00 лева. Това индикира от една страна за ефективна система за мониторинг и установяване на нередности, но от друга за проблеми при механизмите за възстановяване на средствата при установени нередности.

За избягване на горепосочените проблеми вече са въведени от УО процедури за предварителен, текущ и последващ контрол върху избора на изпълнители по ЗОП/НВМОП/ ПМС 55/2007 (версия 9 на Наръчника на ОПАК, от 18.05.2011 г.). Препоръчително е стриктно да се следи за спазването на вътрешните за УО срокове с цел избягване на забавения предизвикани от контрола върху документацията от страна на УО (при необходимост да се увеличи капацитета на отдел „Контрол и нередности“). При необходимост да се търси сътрудничество с Агенция по обществените поръчки за провеждане на съвместни обучения на бенефициентите. В допълнение е препоръчително да продължат да се провеждат още по-детайлизирани обучения на екипите на бенефициентите и подробно да се разяснява отчитането на изпълнението на дейностите и разходите – видове документи, необходими реквизити и т.н.

2.5.2.8. Резултати от онлайн въпросник, форум на ОПАК и фокус групи

При провеждането на оценка 4 анализът на документите се допълва от мнението на бенефициентите, което е отчетено чрез провеждането на вече споменатата онлайн анкета. Петнадесет от общо 31 въпроса в анкетата са директно насочени към затрудненията, които бенефициентите срещат в процеса на кандидатстване и изпълнение/отчитане на проекти по ОПАК.

Анализът на обобщените резултати от анкетата показва, че 61% от анкетираните не са срещнали затруднения **при кандидатстването** с проекта си, от които 51,5% са СГО, 13,6% са от централната администрация, 24,2% от общинската/регионалната администрация и 7,6% органи на съдебната система. В същото време 44% от респондентите са отговорили, че имат нужда от повече разяснения при подготовката на бюджета⁸⁰, 35% от повече разяснения при формулиране на индикаторите в проектното предложение. Тези отговори се подкрепят и от участниците във фокус групата с

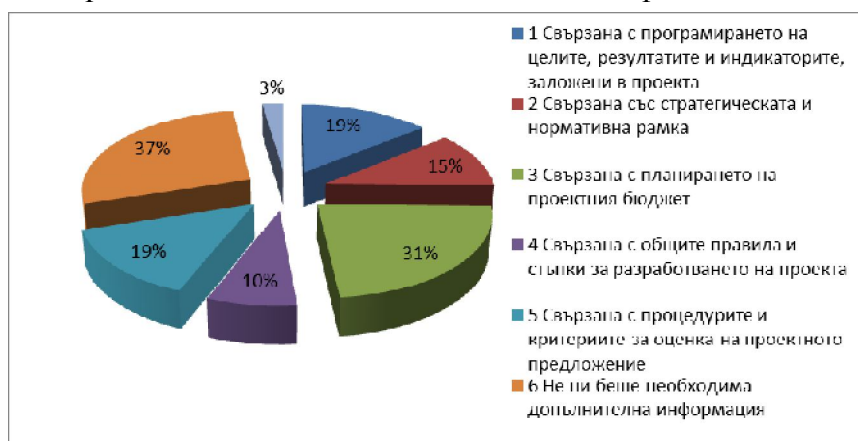
⁷⁹ Сума, с която са увредени интересите на ЕО и България или друго, което е приложимо-главница.

⁸⁰ Проблеми при съставянето на бюджетите са идентифицирани и в „Най-често срещани грешки при кандидатстване по Оперативна програма “Административен капацитет”

бенефициентите, проведена на 26.10.2011 г., като те допълват като проблем и трудности при формулирането на приноса на проектите към хоризонталните политики на ЕС.

Тези резултати кореспондират и с отговорите на въпроса за **най-сериозните затруднения, възникнали в процеса на разработване** на проектните предложения, а именно – 41% от респондентите в онлайн анкетата са срещнали затруднения в процеса на планиране на необходимите финансови средства и изготвянето на бюджета за изпълнение на проекта, а 23% от респондентите са се затруднили при формулиране на индикаторите за изпълнение на проекта и времето планиране на проекта. 25% от отговорилите не са срещнали затруднения. Тези констатации се допълват от участниците във фокус групата с проблеми при осигуряването на 2 оферти за всички видове разходи на етап кандидатстване, което от една страна налага детайлно конкретизиране на заданията още на този етап и впоследствие предизвиква проблеми на етап изпълнение при необходимост от корекции и намалява гъвкавостта при изпълнение на проекта, още повече като се има предвид и продължителността на сроковете за оценка (т.е. времевият лаг от подаване на проектното предложение до момента на изпълнение на съответните дейности може да надхвърля 1 година). В допълнение бенефициентите отправиха предложение за въвеждането на минимален праг на разходите, за които да се събират две оферти – 1000 лв., под който да няма изискване за оферти.

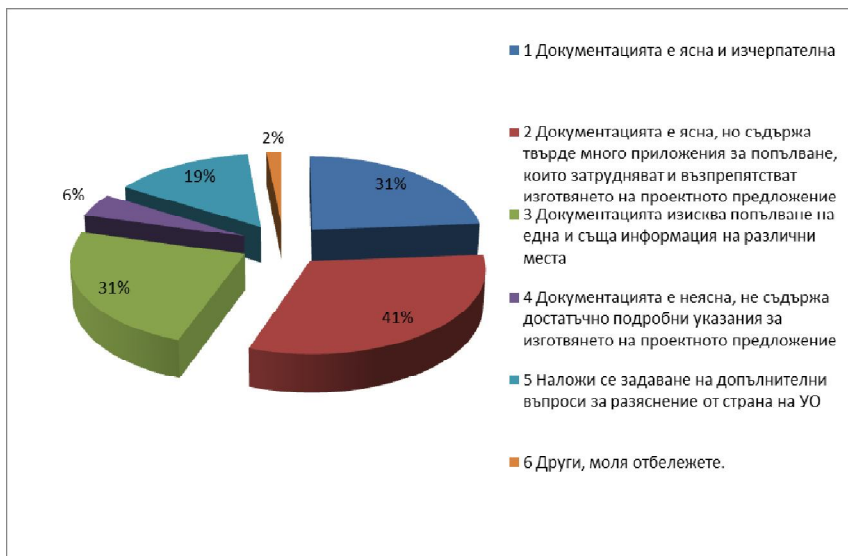
В същото време по отношение на **необходимата допълнителна информация в процеса на подготовка** на проектите, 37% отговарят, че не им е била необходима такава, а за 31% е имало нужда от допълнителна информация, свързана с планирането на проектния бюджет. По 19% са отговорите за необходимост от допълнителна



информация, свързана с програмирането на целите, резултатите и индикаторите, заложен в проекта и такава, свързана с процедурите и критериите за оценка на проектното предложение.

Фигура 51: Отговори от онлайн въпросника на въпрос за необходимата допълнителна информация в процеса на подготовка

Във връзка с документацията за кандидатстване, 41% от респондентите отговарят, че

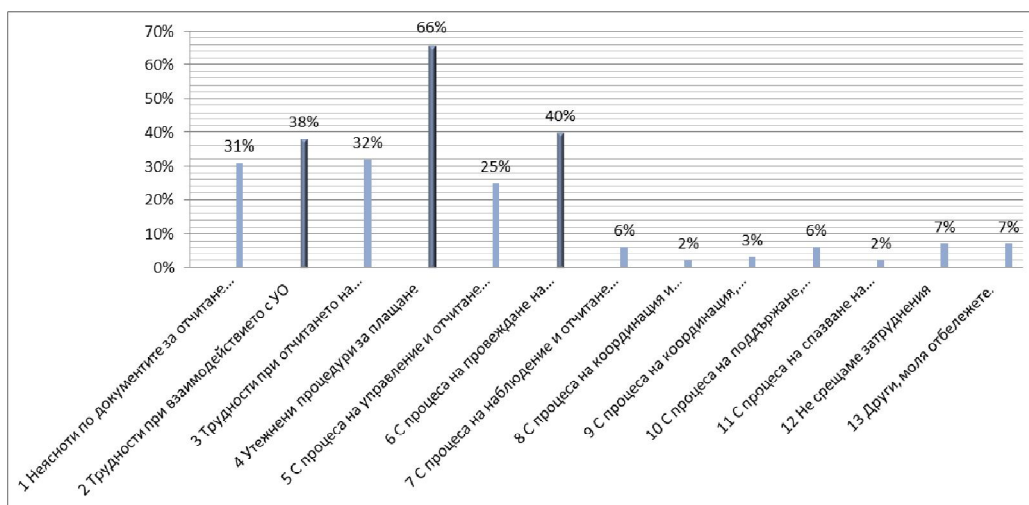


документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и възпрепятстват изготвянето на предложенията. Според 31% документацията е ясна и изчерпателна, като същият процент са отговорите, че документацията изисква попълване на една и съща информация на различни места.

Фигура 52: Отговори от онлайн въпросника на въпрос за документацията за кандидатстване

В допълнение към резултатите от анкетата, участниците във фокус групата обърнаха и специално внимание на проблеми с документацията по транснационалните подприоритети (1.6 и 2.5), която трябва да е двуезична заради участието на чуждестранни партньори и съответно да бъде публикувана и на английската версия на интернет страницата на програмата.

По отношение на проблемите в процеса на изпълнение най-голям процент от отговорите – 66%, касаят утежнените процедури за плащане, както и 40% - процеса на провеждане на обществени поръчки/тръжни процедури. В 38% от случаите бенефициентите са срещнали трудности при взаимодействието с УО, а в 32% и 25%, съответно трудности при отчитането на изпълнението на проектите и в процеса на управление и отчитане на финансовите средства по проекта.



Фигура 53: Проблеми, срещани в процеса на изпълнение на проектите

Участниците във фокус групата също потвърждават, че срещат затруднения при тръжните процедури за избор на изпълнители, както по отношение на документацията, така и по отношение на самите технически задания, които трябва да са детайлизирани на етап кандидатстване, а с оглед на продължителността на оценката и евентуални промени към момента на обявяване на обществените поръчки и впоследствие на изпълнението им, това създава проблеми на бенефициентите. Бенефициентите споделят и мнение, че УО се фокусира върху формалната страна при отчитането на проектите (количествени индикатори), а не върху изпълнението на дейностите по същество (качествени индикатори), което води до връщане на документи и искане на разяснения. В допълнение се посочват и забавянията при извършване на верификацията на разходите и плащанията към бенефициентите.

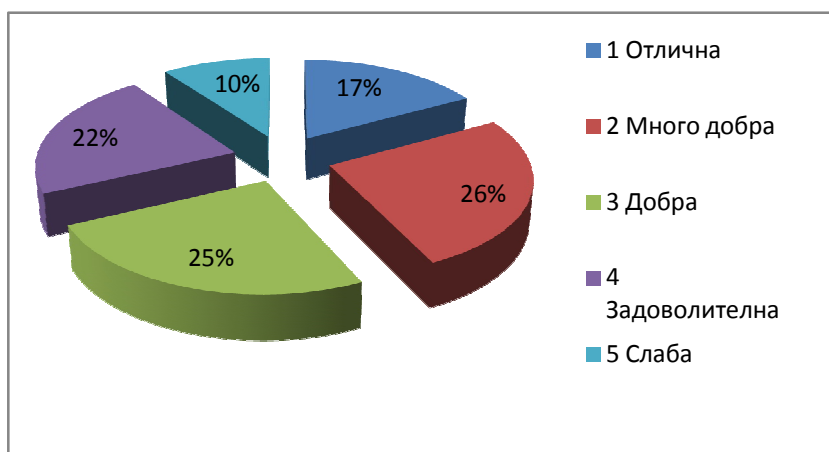
За 31% от респондентите проблеми е имало и по отношение на неясноти по документите за отчитане, като 44% от тях са се нуждаели от допълнителна информация за изпълнението, свързана с процеса на управление и отчитане на проекта, 31% от



информация, свързана с общите правила и стъпки за изпълнението на проекта, а 25% от информация свързана с изпълнението на проектния бюджет. За 18% от отговорилите не е била необходима допълнителна информация.

Фигура 54: Необходимост от допълнителна информация

Процесът на взаимодействие с УО не е оценен еднозначно от респондентите, като на въпроса за **оценка за процеса на взаимодействие с УО при изпълнение на проекта** отговорите в процентно съотношение са както следва:



Фигура 55: Оценка на процеса на взаимодействие с УО

Участниците във фокус групата също дават висока оценка на взаимодействието с УО, но идентифицират проблеми при предоставянето на разнопосочна информация от различните експерти от УО, с които комуникират. В тази връзка бе отправена препоръка комуникацията да се извършва в писмен вид – електронна поща.

Във връзка с **документацията свързана с изпълнението и отчитането на проектите**, по 31% са отговорите, че документацията налага попълване на една и съща информация на различни места и често се налага задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО. Според 29% от респондентите документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и объркват при отчитането на проекта, а 28% са на мнение, че документацията е ясна и изчерпателна. Участниците във фокус групата допълват, че са се сблъскали с различни изисквания за подредбата на документацията по проектите, както и че им се налага да попълват еднаква информация в техническите отчети (междинни/годишни).

В Приложение 4 към доклада са показани подробните процентни разпределения на отговорите на въпросите по видове бенефициенти, както и отговорите на въпросите на респондентите, чиито проекти са в изпълнение към момента.

Резултатите от онлайн анкетата не показват съществени различия между групите бенефициенти нито по отношение на факторите, насърчаващи участието, нито по отношение на тези, които биха отказали бенефициентите да участват. Съгласно резултатите **основните стимули за кандидатстване** на всички видове бенефициенти (въпрос 30), попадат в обхвата на общите цели на Програмата, като най-често срещаните отговори са:

- Централна администрация (ЦА) – 69% оптимизиране на работния процес, 62% - Подобряване на обслужването на гражданите/бизнеса;
- Общинска/ регионална администрация – 88% подобряване обслужването на гражданите и бизнеса, 58% - Оптимизиране на работния процес в организацията/институцията;
- Съдебна власт – 67% повишаване квалификацията на служителите, а 56% - оптимизиране на работния процес в организацията/институцията;
- СГО/ НПО – 63% подобряване обслужването на гражданите и бизнеса, 43% - Повишаване на квалификацията на служителите на организацията/институцията.

По отношение на процеса на разработване и процеса на изпълнение на проектите, от получените данни могат да бъдат направени следните изводи:

I. В процеса на разработване на проекти

- Най-голям процент от всички групи бенефициенти посочват, че не са срещнали затруднения при кандидатстването с проектите, като в същото време на второ място централната и Общинска/ регионална администрация, както и СГО посочват неясноти в документите за кандидатстване, докато органите на

съдебната власт поставят на второ място неизчерпателни/непълни отговори на зададените въпроси в периода на кандидатстване.

- ЦА, Съдебна власт и СГО/ НПО се нуждаят **най-вече от повече разяснения при подготовката на бюджета**, докато за Общинска/регионална администрация съдействие е било необходимо най-вече по отношение на **формулирането на индикаторите** в проектното предложение, което се поставя от ЦА на второ място. Съдебната система на второ място, идентифицира нужда от повече съдействие при подготовката на **съпътстващата документация**.
- При разработването на проектните предложения, **най-сериозни затруднения** ЦА, съдебната власт и СГО са срещнали в процеса на планиране на необходимите финансови средства и **подготовката на бюджета**, за общинска/регионалните администрации най-голям проблем е представлявал процеса на **формулиране на индикаторите** за изпълнение на проекта. Сред другите срещани проблеми, които бенефициентите посочват, са времето планиране на проектите, както и техническото **попълване на множество образци** на документи за кандидатстване. В същото време трябва да се отбележи и сравнително високият процент на отговорите от страна на общинските/регионалните администрации и СГО, (съответно 27% и 33%) според които не са срещнали затруднения, за ЦА, този процент е 6, а за органите на съдебната система няма нито един посочен такъв отговор.⁸¹
- **най-съществена необходимост от информация** е идентифицирана по отношение на планирането на **проектния бюджет** (62% от ЦА, 56%-съдебна система, 25% от СГО). В същото време 38% от общинските/регионални администрации и 47% от СГО не са имали необходимост от допълнителна информация.
- Въпросът за **подобряването на процедурите по ОПАК** концентрира най-големият процент отговори в две основни насоки – подобряване на прозрачността в процеса на оценка на проектните предложения и опростяване на формулярите за кандидатстване. В същото време има немалък брой отговорили, че няма нужда от подобрене - ЦА - 6%, Общинска/ регионална администрация - 8%; Съдебна власт - 22%, СГО/ НПО – 12%. В допълнение респондентите са посочили и свои предложения, които не са били предварително зададени като отговори.

Сред по-често срещаните са:

СГО

- Спазване на сроковете от УО;

⁸¹На конкретния въпрос (номер 16) от онлайн анкетата са възможни повече от един отговор.

- Предварително разясняване от страна на УО за очакванията им към отчетите по проекта, разясняване на изискванията към тръжната документация и провеждането на процедурите;
- Процедурите по одобрение и верифициране на разходи, процедурите по мониторинг на проектите в период на изпълнение, въвеждане на процедури за отчитане на вложени средства-получени резултати.

Централна администрация

- Увеличаване на продължителността на проектите;
- Опростяване на процедурите за отчитане на изпълнените дейности и верифициране на разходите.

Областна и местна администрация

- Улеснена процедура по отчитане на проектите.

Съдебна власт

- Да се дадат повече разяснения относно специфични изисквания при комплектоване документацията на обществените поръчки и при провеждането им.
- По отношение на документацията, свързана с процеса на кандидатстване (въпрос 26) съдебната власт (56%) и СГО (39%) са на мнение, че документацията е ясна и изчерпателна. Според ЦА (62%), 37% от СГО и 42% от Общинска/ регионална администрация, документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват изготвянето на проектното предложение. Най-честият отговор от страна на представителите на Общинска/ регионална администрация е, че документацията изисква една и съща информация на различни места (46%). Сред другите отговори с по-съществено значение бенефициентите отбелязват, че се е наложило задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО (ЦА - 31%, Общинска/ регионална администрация – 19%, Съдебна власт – 33%, СГО/ НПО – 12%).
- Като основни фактори, които биха възпрепятствали кандидатстването по ОПАК (въпрос 29), посочени от най-голям брой от всички видове бенефициенти, попълнили анкетата, са проблемите/трудностите, свързани с процеса на изпълнение на проектите. ЦА - 44%, общинска/ регионална администрация - 58%, Съдебна власт – 56%, СГО/ НПО – 31%. Сред другите фактори по групи бенефициенти се идентифицират следните:
 - ЦА – трудности, свързани с процеса на кандидатстване – 31%, като същият процент от отговорилите не идентифицират фактори, които биха затруднили кандидатстването;

- Общинска/ регионална администрация – техническа сложност на процедурите - 23%, като същият процент от отговорилите **не** идентифицират фактори, които биха затруднили кандидатстването;
- Съдебна власт – техническа сложност на процедурите - 33%, а 22 % **не** идентифицират фактори, които биха затруднили кандидатстването;
- СГО/ НПО – 27% **не** идентифицират фактори, които биха затруднили кандидатстването, като същият процент респонденти са дали допълнителни фактори, които не са присъствали като възможни отговори. Сред най-често срещаните са⁸²:
 - забавяне на окончателните плащания по вече реализирани проекти;
 - ОПАК не предвижда скоро схеми, по които СГО/НПО са бенефициенти
 - неясноти и недостатъчна прозрачност при процеса на отчитане изпълнението на проектите

II. В процеса на изпълнение и отчитане на проекти

- Според най-голям процент от отговорите на общинските/регионалните администрации, съдебната власт и СГО, основният **проблем при изпълнението на проектите** (въпрос 17) са **утежнените процедури на плащане**, докато за ЦА най-съществен проблем е процесът на **провеждане на обществени поръчки**. Сред другите основни проблеми са идентифицирани – трудности при взаимодействието с УО (най-вече от страна на СГО), неясноти по документите за отчитане на изпълнението, както и трудности при отчитането. Като част от срещаните проблеми, извън възможните отговори, бенефициентите посочват и смяната на експерти в процеса на изпълнение на проекти, промени и/или допълнителни изисквания в процеса на изпълнение на проектите (като например проследяване вида на образованието и възрастта на участници в събития).
- По отношение на **необходимостта от допълнителна информация в процеса на изпълнение** (въпрос 19) на проектите са наблюдава концентрация на отговори на всички видове бенефициенти по три основни момента – **информация, свързана с процеса на управление и отчитане на проекта, информация, свързана с общите правила и стъпки за изпълнение на проекта, както и такава свързана с изпълнението на проектния бюджет**.
- **Взаимодействието с УО в процеса на изпълнение** на проектите (въпрос 24) не е оценено еднозначно от видовете бенефициенти. Представителите на Съдебната система дават най-много отговори в двата края на скалата –

⁸²Формулировките са обобщени от Консултантския екип.

„отлична оценка“ – 67% и слаба – 22%, докато ЦА определя взаимодействието с УО най-вече като много добро (38%), докато отговорите на общинските/регионалните администрации са концентрирани в отговор „добра“. Най-ниско е оценено съдействието от УО, от представителите на СГО – 29% дават задоволителна оценка, но в същото време 27% са посочили „добра“.

- По отношение на **документацията, свързана с процеса на изпълнение**, в резултатите от онлайн анкетата отново сред най-популярните отговори е този, че документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, както и попълването на една и съща информация на различни места. В същото време отново често срещан отговор е, че документацията е ясна и изчерпателна.

Стимулите на бенефициентите основно са свързани с приоритетите и целите на ОПАК, като 69% от всички респонденти отговарят, че биха кандидатствали отново по ОПАК, срещу 31% които не биха подали отново проекти. Процентът на отговорилите с „не“ е най-висок сред СГО/НПО (41% не биха кандидатствали отново по ОПАК) участвали в анкетата, което може да се обясни с големите забавяния при плащанията на техните проекти и наличието на все още неизплатени проекти.

В процеса на своята работа и в резултат на препоръки от извършени одити в УО на ОПАК, вече са инициирани **промени в процеса на оценка** в следните посоки:

- Увеличаване на капацитета на УО: 2008 г. – 34 щатни бройки, 2009 г. – 32 щатни бройки, 2010 г. – 35 щатни бройки, 2011 г. – 44 щатни бройки.
- Обществено обсъждане на проектите на Насоки/Указания за кандидатстване (във връзка с промяна на 121 ПМС - ДВ бр. 44 от 11.06.2010 г.)
- Промени във вътрешните правила на оценителните комисии – последна промяна 18.05.2011 г. Въпреки че тези правила все още не са прилагани на практика, анализът им показва оптимизиране на правилата/процедурите в следните посоки – има разработени подробни Инструкции към лицата, включени в процеса на оценка на проектни предложения по Оперативна програма „Административен капацитет“, които са допълнителни към Вътрешни детайлни правила за работа на оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“. Наличие на по-подробни указания и примери за цялостния процес на оценка; Възможности за възражения от страна на кандидатите след приключване на оценката на административното съответствие и допустимостта (във връзка с промени на 121 ПМС)
- Процедури за осъществяване на предварителен и последващ контрол върху избора на изпълнители
- Информационни кампании в процеса на набиране на проектни предложения, които са практически насочени и базирани по-скоро на въпроси на

бенефициентите, отколкото на стандартните пояснения за разработването на проекти (по данни от УО).

Електронен форум на Оперативна програма „Административен капацитет“

Съгласно изискванията за публичност и информация УО поддържа интернет базиран форум на Програмата на интернет сайта на ОПАК. Основната функция на форума е да дава отговори, разяснения и допълнителна информация по поставени въпроси и теми от участниците в него.

От извършения преглед на форума, могат да бъдат изведени следните заключения:

1. Най-популярните и обсъждани теми:
 - насоките за кандидатстване/указанията за директно предоставяне по процедурите;
 - допустимост на дейности и разходи по процедурите;
 - наличие и допустимост на партньори по проект;
 - общия процес на кандидатстване – документации; допустимост на кандидати;
 - екипа по проекта – смяна на екип, на член; наличие на конфликт на интереси на членовете на екипа;
 - изготвяне и управление на проектния бюджет – корекции, плащания;
 - провеждане на тръжни процедури в рамките на проект – тръжни документации, изисквания за участие в тръжни процедури; критерии за оценка; обжалване на процедури;
 - планиране и управление на Данък добавена стойност по проект;
 - публичност и визуализация по проект;
 - въпроси от общ характер – процедури по ОПАК, срокове за откриване на дадена процедура, обявяване на резултати от оценка на проектни предложения по дадена процедура и др.;
2. Управляващият орган на ОПАК извършва проверки на поставените теми и въпроси във форума.
3. Отговорите, разясненията и допълненията, публикувани от УО са добре аргументирани и структурирани, съблюдавайки нормативни документи и разработени правила по ОПАК.
4. В над 90% от случаите УО дава конкретен отговор на поставен въпрос.

Като недостатък следва да се отбележи единствено времето за реакция/отговор на УО, което обикновено е в рамките на месец, но не са малко и случаите, в които достига до 8 месеца (средно между 1 и 3 месеца).

В резултат на прегледа на онлайн форума са идентифицирани следните добри практики:

- Да продължават да се дават ясни детайлни разяснения по отношение на разработването на бюджетите на проектите и допустимостта на разходите на информационните дни – конкретни примери;
- Продължаване на нововъведената практика от УО да се отговаря конкретно на всички въпроси за допустимост на всички бенефициенти.

Като препоръка за подобряване на онлайн форума и интернет страницата на ОПАК може да се дефинира оптимизирането на структурата на страницата и форума. Препоръчително е да се създадат секции по отделни процедури, което ще улесни намирането на необходимата информация от бенефициентите.

2.5.2.9. Отговори на въпросите за оценка

Отговорите на въпросите за оценка са представени в таблицата по-долу:

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
4.1 При кандидатстването с проектни предложения какво подпомага/затруднява бенефициентите?	<p>Фактори, които подпомагат бенефициентите:</p> <ul style="list-style-type: none"> - добра комуникация с УО в процеса на кандидатстване - насоките/указанията за кандидатстване – референции към вече изпълнени проекти и постигнати резултати - практическа информация, предоставяна на информационните дни 	т.2.5.2.8
	<p>Фактори, които затрудняват бенефициентите:</p> <ul style="list-style-type: none"> - описание на съответствието на проектите с целите на приоритетите и подприоритетите на ОПАК - планиране на необходимите финансови средства и изготвянето на бюджета - затруднения при разработване на индикаторите по проектите – неразбиране на връзката/разликата между индикатори и резултати и трудности при идентифициране на източниците на информация. - формално попълване на секциите, касаещи приноса на проектите към изпълнението на хоризонталните политики. 	т.2.5.2.5 и т.2.5.2.8
4.2. Кои фактори насърчават участието, в зависимост от групата бенефициенти?	<p>Не са констатирани съществени различия между групите бенефициенти по отношение на факторите, насърчаващи участието. Основните стимули за кандидатстване на всички видове бенефициенти, попадат в обхвата на общите цели на Програмата, като най-често срещаните отговори са:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Централна администрация (ЦА) – 69% оптимизиране на работния процес, 62 % - Подобряване на обслужването на гражданите/ бизнеса; • Общинска/ регионална администрация – 88% подобряване обслужването на гражданите и бизнеса, 58 % - Оптимизиране на работния процес в организацията/институцията; • Съдебна власт – 67 % повишаване квалификацията на служителите, а 56 % - оптимизиране на работния процес в организацията/ институцията; • СГО/ НПО – 63% подобряване обслужването на гражданите и бизнеса, 43 % - Повишаване на квалификацията на служителите организацията/институцията. <p>В допълнение бенефициентите идентифицират и следните две причини:</p>	т.2.5.2.5 и т.2.5.2.8

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
	<ul style="list-style-type: none"> - изпълнение на средносрочните и дългосрочните цели на администрацията; - изпълнение на целите на административната реформа. 	
<p>4.3 Кои са най-често срещаните затруднения при разработването на проектни предложения от страна на бенефициентите?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - формулиране на съответствието на проектното предложение с целите на ОПАК; - правилно попълване на бюджета при специфични видове разходи (най –вече по отношение на човешките ресурси и разходите за управление); - формулиране на индикаторите по проектите; - осигуряване на 2 оферти за всички видове разходи. 	<p>т.2.5.2.2, т.2.5.2.5 и т.2.5.2.8</p>
<p>4. Какви препоръки могат да се формулират с цел усъвършенстване на програмирането на процедури в бъдеще, вкл. и по отношение на:</p>		
<p>- документите, по които бенефициентите кандидатстват (включително и начина на отчитане и плащане, съгласно общите условия)</p>	<p>Препоръки:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Необходимо е да се разпишат по-подробни указания за планирането и попълването на бюджета на проектите. 2. Да се автоматизират файловете на бюджета - прехвърляне на информацията от описите по отделните бюджетни пера, както и да се въведат контролни клетки, които да индикират при надхвърляне на процентните ограничения по съответните процедури (например 10% ограничение за разходи по правилата на ЕФРР, % ограничение за разходите за организация и управление и т.н.). Същото важи и за „Очаквани източници на финансиране“ (Анекс 3 към формулярите за кандидатстване) да бъде включен във файла на Анекс 2 (Бюджет) и също да бъде автоматизиран; 3. Подобряване на комуникацията между УО и бенефициентите в писмен вид – електронна поща; 4. Референтните цени, които са в процес на разработване, да се предоставят за информация на бенефициентите, без да имат задължителен характер, с оглед избягване на завишени цени при разработване на бюджетите (по 	<p>т.2.5.2.3.</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
	<p>информация от УО към момента се предвижда референтните цени да се използват само за целите на оценката).</p> <p>Не са констатирани проблеми по отношение на условията за плащане съгласно общите условия по договорите за безвъзмездна помощ.</p>	
- процедурите за избор на проекти;		
Констатация	Причини	Препоръка
<p>Забавяне в процеса на оценка на проектните предложения - неспазване на нормативно установените срокове за оценка на проектни предложения (срок до 3 месеца от издаването на акта за определяне състава на оценителната комисия⁸³).</p>	<p>- Трудно набиране на оценители от другите администрации, поради голямата служебна ангажираност на служителите им;</p> <p>- участие на външни оценители за УО, които не са добре запознати с Програмата и въпреки тестовите за оценка на компетентността на кандидатите за участие в оценителни комисии по ОПАК⁸⁴ и провежданите обучения се допускат грешки на етап оценка на административното съответствие и оценка на допустимостта, което налага връщане на Оценителните доклади;</p> <p>- Връщане на оценителните доклади от страна на УО поради</p>	<p>- включване на служител на УО като председател на оценителната комисия, както и на помощник-оценители от УО - по този начин ще се гарантира стриктно спазване на процедурите и правилата за допустимост и административно съответствие и ще се избегне връщане на оценителните доклади от УО и обжалвания на бенефициенти</p> <p>- увеличаване броя на оценителите и помощник-оценителите (които да бъдат служители на УО) и в тази връзка увеличаване на щатния брой на експертите в УО. Извършване на оценка на нуждите за преценяване на точния брой необходими допълнителни експерти, на база предвидените процедури за 2012 г. и прогнозираните за 2013 г.</p>

т.2.5.2.3.-5

⁸³ ПМС 121

⁸⁴ Съгласно Вътрешни правила за съставяне на списък на физически лица – външни оценители и включването им като членове и резервни членове в състава на оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада	
	<p>пропуски на етап оценка на допустимост и административно съответствие;</p> <p>- Измененията на Вътрешните правила на оценителните комисии от 18.05.2011 г. (в съответствие с изменения на ПМС 121 от 11.06.2010 г. и 15.07.2011 г.) от една страна допринасят за подобряване на прозрачността на оценката и намаляват възможността за технически грешки, но от друга създават предпоставки за допълнително забавяне на процеса на оценка, при допускане на чести грешки от страна на оценителите.</p>		
- информацията, която се дава по време на информационните дни и чрез сайта на програмата?			
Констатация	Причини	Препоръка	
<p>Към момента информацията на сайта на ОПАК е налична, но трудно откриваема.</p>	<p>Структурата на интернет страницата не е интуитивна и подредбата на рубриките не предоставя възможност за лесно и бързо откриване на информация</p>	<p>Да се оптимизира структурата на сайта на ОПАК и форума. Препоръчително е да се създадат секции по отделни процедури, което ще улесни намирането на необходимата информация от бенефициентите.</p> <p>Добри практики:</p> <p>- да продължават да се дават ясни детайлни разяснения по отношение на разработването на бюджетите на проектите и допустимостта</p>	<p>т.2.5.2.8</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада	
	на разходите на информационните дни – конкретни примери; - продължаване на нововъведената практика от УО да се отговаря конкретно на всички въпроси за допустимост на всички бенефициенти.		
<p>5. Кои са основните <u>трудности, проблеми, грешки, нередности</u> на бенефициентите при изпълнението на проекти (особено тези, за които се налагат финансови корекции, вкл. трудности произтичащи от начина на отчитане и плащане и т.н.)? Какви са причините за това и какви препоръки могат да бъдат формулирани в бъдеще?</p>			
Констатация	Причини	Препоръка	т.2.5.
Недобро познаване на правилата за изпълнение и отчитане на проектите по ОПАК и общите условия по договорите от страна на бенефициентите	Недостатъчна информираност на бенефициентите	- Да продължават да се организират детайлни обучения за бенефициентите, чиито проекти са одобрени веднага след подписването на договорите за безвъзмездна помощ, по отношение на изисквания за техническа и финансова отчетност, тръжни процедури, ангажименти по информация и публичност (да продължи вече започнатата практика), в това число и по отношение на правилата за публичност и визуализация - Да продължи да се оптимизира и подобрява механизмът на комуникация с бенефициентите в процеса на изпълнение на проектите, като е препоръчително кореспонденцията да се води в писмен вид – електронна поща с оглед съкращаване на сроковете за отговор и оставяне на писмена следа за водената кореспонденция.	т.2.5.2-6
Неинформираност по отношение на настъпващи промени в	- Промени на ПМС 121; - Промени в администрация	- Всички промени, които настъпват в процеса на изпълнение на проектите да се комуникират директно с бенефициентите на съответните проекти с оглед избягване на грешки и използване на невалидни формуляри. Да се предприемат	т.2.5.2.5

Въпрос	Отговор		Препратка към текстове от доклада
<p>правилата за изпълнение на проекти по ОПАК</p>	<p>та на УО; - Промени на ЗОП/НВМОП; - Промени на формуляри и/или изисквания;</p>	<p>мерки за насърчаване активността на бенефициентите (например организиране на регулярни срещи в процеса на изпълнение на проектите). Да не се разчита единствено на публикуване на информацията на интернет страницата на ОПАК.</p>	
<p>Проблеми и забавяния при провеждането на обществени поръчки</p>	<p>- Недостатъчно добро качество на тръжната документация; - Необосновано разделяне на предмета на поръчката; - Продължителни и процедури по обжалване.</p>	<p>- Да продължи подобряването на контрола и консултациите на бенефициентите по провеждане на процедури за избор на изпълнители; - Процедури за предварителен, текущ и последващ контрол върху избора на изпълнители по ЗОП/ НВМОП/ ПМС 55/2007 вече са въведени от УО– версия 9 на Наръчника на ОПАК, от 18.05.2011 г. Препоръчително е стриктно да се следи за спазването на вътрешните за УО срокове с цел избягване на забавяния предизвикани от контрола върху документацията от страна на УО (при необходимост да се увеличи капацитетът на отдел „Контрол и нередности“). При необходимост да се търси сътрудничество с Агенция по обществените поръчки за провеждане на съвместни обучения на бенефициентите.</p>	<p>т.2.5.2.5.-6</p>
<p>Проблеми при финансовото и техническото отчитане на проектите - Регистрирани неточности по отношение на</p>	<p>Недостатъчно познаване на правилата за изпълнение на проекти по ОПАК от страна на бенефициентите</p>	<p>- Поддържане на постоянен контакт с бенефициентите (електронна поща) и предприемане на мерки за насърчаване активността на бенефициентите (например регулярни срещи в процеса на изпълнение на проектите). Да се избягват устните консултации с цел предотвратяване на погрешно предаване или интерпретиране на информация. - Провеждане и надлежно документиране на регулярни вътрешни срещи на отдел „МФУ“ на УО (при необходимост</p>	<p>т.2.5.2.4.-6</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
<p>гражданските договори, сключени с експерти и изпълнители по проектите</p> <ul style="list-style-type: none"> - Системата за наблюдение и контрол при бенефициента - констатирани разминавания между съхраняваните при бенефициента оригинали на документите и представените копия на същите в УО; 	<p>и с отдел „КН“) с цел решаване на казуси и уеднаквяването на разбирането на всички експерти по спорни въпроси.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Разясняване на правилата за изпълнение на проекти още на етап кандидатстване, в т.ч. и изискванията за публичност и визуализация. - Представяне на бенефициентите на добри и лоши практики от вече изпълнени проекти. <p>Идентифицирани добри практики от Ръководството по ОПАК :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Задаване на структура на проектните досиета (което е и една от препоръките на бенефициентите) - Предвидена възможност бенефициентите да изпращат отчети, подписани с електронен подпис (в този случай не е необходимо да се изпращат на хартиен носител). - Указания за поддръждането на документите при подаване на отчети; - Обратна връзка с бенефициентите – чрез форума на интернет страницата и посочена електронна поща за препоръки 	
<p>Забавяния в извършване на плащанията при повече приключили проекти</p>	<p>Проблеми при отчитането на проектите – най-вече финансовото, поради неправилно бюджетирани разходи</p>	<p>Да продължат да се провеждат още по-детайлизирани обучения на екипите на бенефициентите и подробно да се разяснява отчитането на изпълнението на дейностите и разходите – видове документи, необходими реквизити и т.н.</p> <p>Да се продължи подобряване качеството на проверките на място с оглед навременно идентифициране на потенциални проблеми.</p> <p>Да се анализира необходимостта от допълнителни експерти за мониторинг, верификация и контрол на нередности.</p> <p>т.2.5.2.3.-7</p>

Въпрос	Отговор	Препратка към текстове от доклада
	Проблеми с управлението на ДДС по проектите	
Освен наличната, какъв друг тип информация е необходима за извършването на оценка на изпълнението на ОПАК? Какъв е нейният източник?	Допълнителната информация, която е необходима за извършването на оценка на цялостния напредък на програмата, както и за оценка на нейната ефикасност и устойчивост е посочена в текста на Оценка 2-4.	т.2.3-2.5

Таблица 85: Отговори на въпросите за оценка 4

2.6. Дейност 2.5 Анализ на адекватността на разходването на Приоритетна ос 4 „Техническа помощ” за УО

2.6.1 Събиране на информация

Специфично за Дейност 2.5 е, че информацията, която е използвана за тази оценка вече до голяма степен бе събрана в рамките на Дейности 2.1-2.4, тъй като Приоритетна ос 4 не беше изключена от предходните анализи. За нуждите на Дейност 2.5, на данните за програмирането и изпълнението на тази ос е отделено специално внимание. При провеждането на **кабинетно проучване** са използвани следните източници:

- Доклади за изпълнението на ОПАК
- Финансови отчети за изпълнението на ОПАК
- ИСУН
- Препоръки от одитни доклади
- Годишни доклади за усвояването на средствата от Европейския съюз в Република България на парламентарната Комисия по европейските въпроси и контрол на европейските фондове (КЕВКЕФ)
- ОПАК
- Документи по Приоритетна ос 4

За целите на Дейност 2.5 бяха проведени интервюта с експерти от УО на ОПАК от различни отдели, на които бяха обсъдени досегашното изпълнение на проекти и нуждите от допълнителни дейности по ПО 4.

2.6.2 Анализ – методи за анализ и приложението им

Поставените въпроси са 5, но те са с много тесен фокус и не изискват специфични методи за оценка. Както събирането на данни, така и анализирането им се основава на предходните дейности. Анализът е построен върху поставените в техническото задание въпроси по отношение на ПО 4.

5.1) Ефективно ли е разходването на средствата по ПО 4 до момента?

В общия случай ефективността на дадена програма/интервенция се измерва чрез системата от индикатори. По отношение на ПО 4 не са предвидени индикатори, което затруднява преценката за постигнатата ефективност. В този смисъл, би било полезно в системата от индикатори да се включат индикатори и по тази ос. По-долу са представени примери за такива индикатори, които са включени в други оперативни програми в България и други страни-членки на ЕС:

- комуникационни дейности на национално ниво (брой);

- обучени служители на УО (процент);
- обучени служители на УО, получили сертификати за успешно преминал курс на обучение (процент от обучените по ПО 4);
- обучени служители в съответствие с плановете за обучение (процент);
- (потенциални) бенефициенти, включени в обучения/информационни мероприятия (брой).

Поради липсата на индикатори, оценката на ефективността е направена в три направления:

- Покриване на индикативните типове дейности, заложен в ОПАК;
- Финансова ефективност;
- Времева ефективност.

Покриване на индикативните типове дейности, заложен в ОПАК

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, идентифицирана в рамките на Оценка 2, може да се направи изводът, че тази цел се постига.

В ПО 4 са включени следните 3 подприоритета и съответстващите им типове дейности:

- 4.1. Управление и изпълнение на ОПАК, с цел ефикасно и ефективно управление и изпълнение на ОПАК
 - Процедури и документи за управление на ОПАК
 - Управление на ОПАК
 - Капацитет на бенефициентите
 - Одит

Осем от тринайсетте проекта по ПО 4, които са изпълнени/се реализират в момента, включват дейности, които покриват всички от изложените по-горе типове дейности. По отношение на управлението на ОПАК са предвидени дейности свързани с логистика на КН, обучения, мотивация на служителите, оценки и анализи, външни оценители, мониторинг и т.н. За бенефициенти също са провеждани обучения както във фазата на кандидатстване, така и във фазата на изпълнение. По отношение на одита - укрепван е капацитетът на звеното за вътрешен одит на МФ (напр. обучения) и се изпълнява проект за повишаване на мотивацията на служителите. Донякъде по-малко покритие като тип дейност през годините имат процедурите и документите за управление на ОПАК. Изрично такъв проект започва през 2011 г., като той включва като индикатори

анализи и проучвания, настоящата междинна оценка, методология за анализ на пазарните цени, план за управление на риска и др.

- 4.2. Популяризиране на ОПАК, с цел повишаване обществената информираност за ОПАК и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение

Този подприоритет включва като тип дейност разработване и изпълнение на Комуникационен план и на годишните планове. Още първият проект, започнал непосредствено след одобрението на ОПАК е с предмет информиране на широката общественост. Пет от проектите по ПО 4 са в сферата на популяризирането на програмата. Както беше уточнено в рамките на интервюта проведени с експерти от УО, тези дейности са се отличавали с много добра ефективност и разпознаемостта на програмата сред населението е била висока в периода 2007-2008 г. Донякъде проблемно е изпълнението на информационни дейности през 2009 г. и 2010 г., заради прекратяването на договора за втория етап от изпълнението на Комуникационния план на ОПАК. През 2011 г. интензитетът на информационните дейности отново ще се засили, след сключването на договорите за организиране на информационни дни, медийна, информационна, рекламна и интернет кампания. Също така предстои оценка на напредъка по изпълнението на Комуникационния план на ОПАК.

- 4.3. Транснационално и междурегионално сътрудничество, с цел Подобряване управлението и изпълнението на ОПАК чрез използване на опит и добри практики от други държави-членки на ЕС

До момента по ПО 4 не са изпълнявани проекти, които да покриват транснационалното и междурегионалното сътрудничество. Трудностите, свързани с изпълнението на такива проекти вече бяха обсъдени в Оценка 1. Освен това, като се има предвид, че по ПО 4 са провеждани редица обучения в други страни-членки на ЕС за експерти на УО, може да се твърди, че липсата на проекти за транснационални и междурегионално сътрудничество в рамките на приоритетната ос няма да предизвика проблеми за постигане на целите на оста.

Финансова ефективност

До момента по ПО 4 са одобрени 13 проекта, на обща стойност **12 658 947⁸⁵** лева като 3 от тях са успешно приключили, 1 е прекратен, а 2 са с удължен срок и заедно с още 7 проекта са в процес на изпълнение. Общата сума на сключените договори без прекратения проект възлиза на **11 000 012,58** лева. Следващата таблица отразява напредъка по ПО 4 на ОПАК.

⁸⁵ По данни от УО, към 31.10.2011 г.



No	Проект	Срок	Статус	Обща цел	Дейности по проекта
K07 -40- 01	Информационна кампания на ОПАК 2008 г.	27.12.2007 - 31.5.2009	Приключил в срок	Общата цел на проекта е привличане на обществен интерес, повишаване на обществената информираност за ЕСФ и ОПАК през периода 2007 – 2008 г. и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение.	1. Подготовка на комуникационна кампания 2. Провеждане на рекламна и информационна кампания
K08 -40- 2	Популяризиране на ОПАК във връзка с обособена позиция 6	01.7.2008 - 30.6.2009	Приключил в срок	Общата цел на проекта е да се повиши обществената информираност за ОПАК и осигуряване на прозрачност и откритост при нейното изпълнение.	1. Организиране на обучения по ОПАК 2. Изготвяне на печатни и други материали за нуждите на рекламната и информационната кампания по ОПАК 3. Закупуване на рекламна площ в медиите
K08 -40- 3	Повишаване ефикасността на работата на Комитета за наблюдение (КН) на Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК)	01.10.2008 - 31.12.2009	Приключил в срок	Да се осигури успешно управление и наблюдение на ОПАК.	1. Подготовка и техническо обезпечаване на заседанията и работата на КН на ОПАК. 2. Обучения на КН на ОПАК – членове, заместници и наблюдатели.
K09 -40- 4	Ефективност на оценителните комисии по ОПАК за осигуряване на качествен оценителен процес.	07.5.2009 - 31.1.2012 ⁸⁶	С удължен срок от 07.04.2010 г., според ИСУН	Общата цел на проекта е да се осигури успешно функциониране на Оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК) и да се гарантира ефективност на оценителния процес.	1. Подготовка и техническо обезпечаване на заседанията на Оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“ 2. Изплащане на възнаграждения на членовете на Оценителните комисии по Оперативна програма „Административен капацитет“
K09 -40- 5	II етап от изпълнението на Комуникационния план на ОПАК	07.5.2009 - 01.2.2013	Прекратен	Общата цел на проекта е да се привлече обществен интерес, да се повиши обществената информираност за ЕСФ и ОПАК през периода 2009 – 2012 г. и да се	1. Провеждане на медийна кампания, в т.ч. публикации в медиите, платени обяви и съобщения

⁸⁶ Проектът обхваща дейности стартирали през м. ноември 2007 г.

No	Проект	Срок	Статус	Обща цел	Дейности по проекта
				осигурят прозрачност и откритост при нейното изпълнение.	<p>2. Провеждане на Интернет кампания, вкл. обновяване, поддържане и развитие на Интернет сайта на ОПАК, подготовка и издаване на електронен бюлетин</p> <p>3. Провеждане на информационни и дискуссионни форуми: информационни дни, семинари работни срещи, кръгли маси, конференции, пресконференции и подготовка и провеждане на едно мащабно информационно събитие за всяка година</p> <p>4. Подготовка и провеждане на цялостна рекламна кампания</p> <p>5. Координация и мониторинг на изпълнението на Комуникационния план</p>
K09-40-6	Укрепване на капацитета на Управляващия орган (УО) на ОПАК, Комитета за наблюдение (КН) на ОПАК и звеното за вътрешен одит на МФ	07.5.2009 - 07.7.2010 ⁸⁷	С удължен срок	Общата цел на проекта е да се осигури успешно управление, наблюдение и изпълнение на ОПАК.	<p>1. Подготовка и техническо обезпечаване на заседанията и работата на КН на ОПАК</p> <p>2. Мониторинг и верификация на проектите, финансирани по ОПАК</p> <p>3. Оценки по време на изпълнението на ОПАК</p> <p>4. Анализ на риска за ОПАК</p> <p>5. Комплексна система от насоки, процедури, анализи и проучвания, проверка на тръжната документация на бенефициентите за управление и реализация на ОПАК</p> <p>6. Съхранение на документацията по ОПАК и архивиране</p> <p>7. Укрепване на капацитета на УО, КН и звеното за вътрешен одит на МФ</p>
K10	Повишаване на	19.7.2010 -	В	Общата цел на проекта е да се осигурят необходимите	Осигуряване на възнаграждения за служителите

⁸⁷Удължен до април 2011 г.



No	Проект	Срок	Статус	Обща цел	Дейности по проекта
-40-7-1	мотивацията на служителите на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма „Административен капацитет“ (ОПАК) за ефективно изпълнение на дейностите по програмирането, координацията, управлението, мониторинга, плащанията, отчетността и информацията по изпълнението на ОПАК	01.6.2012 г.	изпълнение	условия за ефективното изпълнение на дейностите по програмирането, координацията, управлението, мониторинга, плащанията, отчетността и информацията по изпълнението на ОПАК.	на УО на ОПАК, изпълняващи дейностите за ефективно и прозрачно програмиране, управление, изпълнение, наблюдение и публичност на ОПАК.
K10-40-7-2	Повишаване на мотивацията на служителите на дирекция „Вътрешен одит“ в Министерството на финансите посредством изплащане на допълнителни възнаграждения за изпълнение на одитни дейности, свързани с управлението на ОПАК	15.11.2010 - 01.6.2012	В изпълнение	Общата цел на проекта е да се повиши мотивацията на служителите на дирекция „Вътрешен одит“ в Министерството на финансите посредством изплащане на допълнителни възнаграждения за изпълнение на одитни дейности, свързани с управлението на ОПАК.	Изплащане на месечно допълнително възнаграждение на петима служители от дирекция „Вътрешен одит“ за извършване на одитни дейности, свързани с управлението на ОПАК
K10-40-	Организиране и провеждане на	31.1.2011 - 31.01.2013	В изпълнение	Осигуряване на качествена информация за потенциалните бенефициенти и бенефициентите на	1. Организиране и провеждане на информационни дни



No	Проект	Срок	Статус	Обща цел	Дейности по проекта
7-3	информационни дни, обучения и други публични събития		ение	Програмата при подготовката и изпълнението на техните проектни предложения	2. Организиране и провеждане на обучения за бенефициенти, с изключение на УО на ОПАК 3. Провеждане на кръгли маси, пресконференции и други публични събития 4. Организиране и провеждане на едно мащабно информационно събитие веднъж годишно
K10-40-7-4	Провеждане на цялостна медийна информационна, рекламна и интернет кампания. Отпечатване и разпространение на информационни и рекламни материали	31.01.2011 - 31.1.2013	В изпълнение	Повишаване на обществената информираност за ОПАК и осигуряване на прозрачност и отчетност при нейното изпълнение	1. Провеждане на медийна кампания чрез излъчване на информационни и рекламни видеоклипове, радиоспотове и други подходящи формати 2. Провеждане на медийна кампания чрез публикации в медиите, интервюта, платени обяви, съобщения и др. 3. Подготовка и провеждане на цялостна рекламна кампания чрез изработка и разпространение на рекламни и информационни материали 4. Провеждане на Интернет кампания, вкл. обновяване, поддържане и развитие на Интернет сайта на ОПАК, подготовка, издаване и разпространение на електронен бюлетин
K10-40-7-5	Извършване на анализи и оценки за нуждите на ефективното управление на ОПАК	28.03.2011 - 28.03.2013	В изпълнение	Да се създадат предпоставки от аналитичен характер за ефективното и ефикасно управление и изпълнение на ОПАК	1. Междинна оценка на ОПАК 2. Наблюдение и оценка на напредъка по изпълнението на Комуникационния план на ОПАК 3. Анализ и актуализация на пазарните цени 4. Оценка на риска на ОПАК
K10-40-7-6	Укрепване на капацитета на УО на ОПАК, Комитета за наблюдение	01.03.2011 - 01.03.2013	В изпълнение	Да се подобри процесът на управление и изпълнение на Програмата чрез укрепването на капацитета на УО на ОПАК, КН на ОПАК и Звеното за вътрешен одит на МФ	1. Подготовка и техническо обезпечаване на заседанията и работата на КН на ОПАК 2. Укрепване на капацитета на УО, КН и Звеното



No	Проект	Срок	Статус	Обща цел	Дейности по проекта
	на ОПАК и Звеното за вътрешен одит на МФ				за вътрешен одит на МФ 3. Осигуряване на консумативи и материали, съхранение на документацията по ОПАК и архивиране
10-40-7-7	Мониторинг и верификация на проекти, финансирани по ОПАК	18.05.2011 - 01.05.2013	Регистриран	Да се осигури успешно управление, наблюдение и изпълнение на ОПАК	Дейност 1 Предварителен контрол на обществени поръчки по реда на чл. 20а от ЗОП и/или вътрешните правила на ОПАК Дейност 2 Мониторинг на проектите, финансирани по ОПАК Дейност 3 Верификация на проектите, финансирани по ОПАК

Таблица 86: Физически напредък по проектите по ПО 4

Източник: Годишни доклади за напредъка по Оперативна програма “Административен капацитет” и данни от LOTNAR

По отношение на финансовия напредък, както беше споменато в т. 2.3.2.8. Финансов напредък по Приоритетна ос 4, по трите приключени проекта има максимално постигнато ниво на договаряне – 100%, като процентът на разплатените средства средно за трите проекта е 70,47. Причините за по-ниските стойности на разплатените средства могат да се търсят в провежданите обществени поръчки по договорите за безвъзмездна помощ, в резултат на което стойностите на сключените договори с изпълнителите са по-ниски от предвидените в бюджетите на проектите. Общо договорените средства по ПО 4⁸⁸ към 31.08.2011 са в размер на 74,67% от общия бюджет на приоритетната ос, като от тях разплатените средства са в размер на 2 336 461,79 лева (21,24% от договорените средства), а верифицираните от УО - 2 062 944,02 лева (18,75% от договорените средства и 88,29% от изплатените). Към 31.10.2011 г., разплатените средства са вече 2 551 365,54 лева⁸⁹, което представлява около 18,04% от общия бюджет на оста и 23,19% от договорените средства. За два месеца (за периода от 31.08 до 31.10.2011 г.) процентът междинни и окончателни плащания, верифицирани от УО се е повишил с 0,54% до 19,29%, а процентът на средствата, платени към бенефициентите - с 1,95% до 23,19%.

No проект	Стойност на сключените договори	Общо междинни и окончателни плащания, верифицирани от УО (ЕС + НС)		Общо платени към бенефициентите (ЕС + НС, включително аванси)	
	Стойност в лева	Стойност в лева	%	Стойност в лева	%
K07-40-01	1 200 000,31	1 078 833,22	89,90	1 078 833,22	89,90
K08-40-2	575 477,00	270 355,94	46,98	270 355,94	46,98
K08-40-3	50 000,00	37 261,50	74,52	37 261,50	74,52
K09-40-4	210 200,00	136 011,43	64,71	136 011,43	64,71
K09-40-5	0 ⁹⁰	0,00	0	0,00	0
K09-40-6	1 389 028,50	214 215,70	15,42	492 021,40	35,42
K10-40-7-1	783 979,04	360 986,76	46,05	360 986,76	46,05
K10-40-7-2	102 662,80	24 461,93	23,83	24 461,93	23,83
K10-40-7-3	503 825,56	0,00	0,00	0,00	0,00
K10-40-7-4	1 410 603,13	0,00	0,00	0,00	0,00
K10-40-7-5	711 181,98	0,00	0,00	0,00	0,00
K10-40-7-6	3 028 667,13	0,00	0,00	151 433,36	5,00
10-40-7-7	1 034 387,13	0,00	0,00	0,00	0,00
Общо	11 000 012,58	2 122 126,48	-	2 551 365,54	-

Източник: LOTNAR, Данни от УО на ОПАК

Таблица 87: Финансов напредък по проектите по ПО 4 към 31.10.2011 г.

⁸⁸ По данни от УО

⁸⁹ По данни от УО

⁹⁰ Проектът е прекратен. 8 233,01 лева са изплатени за управление на проекта.

Причината за сравнително ниския процент на извършените плащания по отделните проекти спрямо общия бюджет на ПО 4 се дължи до голяма степен на тяхната специфика, както и на малкия брой приключили проекти (само 3), което пък е свързано с продължителните периоди на изпълнение на проектите по Техническа помощ: крайната дата на 6 от общо 13 проекта е през 2013 г.

Въз основа на наличната информация, могат да се очертаят два основни фактора, определящи финансовия напредък по приоритетна ос 4 „Техническа помощ“:

- Спецификата на допустимите разходи и бенефициенти по приоритета.
- Продължителността на проектите по приоритета.

От казаното до тук може да се направи извод, че процентът на договорените средства ще продължи да нараства, също както и процентът на изплатените и верифицираните средства особено като се има предвид, че по 5 от проектите, договорите за безвъзмездна помощ са сключени през 2011 г.

Времева ефективност

Както е видно от таблицата по-долу, средната продължителност на проектите е приблизително 24 месеца, което до голяма степен се определя от вида и спецификата на дейностите, финансирани по оста.

Трите приключили проекта са изпълнени в периода до края на 2009 г., като според информацията от окончателните им технически отчети резултатите по проектите са постигнати.

Проект № К09-40-5 „II етап от изпълнението на Комуникационния план на ОПАК“ е прекратен със заповед на министъра на финансите № ЗМФ-68/20.01.2011 г. , поради⁹¹:

- Забавяне изпълнението на дейностите вследствие на структурни промени в правителството на Република България от м. август 2009 г. и прехвърлянето на функциите на Управляващия орган на ОПАК от закритото Министерство на държавната администрация и административната реформа към Министерството на финансите;
- Промени в Закона за обществени поръчки, които са се отразили върху хода на процедурите по проекта;
- Установен риск за неизпълнение на II-рия етап на Комуникационния план на ОПАК.

Прекратяването на проекта цели да гарантира законосъобразното и целесъобразното изпълнение на проектите, финансирани по ОПАК и изтъкнатите причини са обективни.

⁹¹ По информация от Годишния доклад за 2010 г.

По данни на УО само 2 от в момента изпълняваните проекти са с удължен срок. Проект № K09-40-4: Ефективност на оценителните комисии по ОПАК за осигуряване на качествен оценителен процес е удължен с 13 месеца поради наличието на неразходван, планиран финансов ресурс, както и необходимостта от извършване на оценка на подадените проектни предложения по пет процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, стартирали през 2010 г. В новите срокове са заложили и оценката на потенциалните проектни предложения по процедурите, които ще бъдат отваряни през 2011 г.

През 2010 г. срокът за изпълнение на проект № K09-40-6 е удължен с 9 месеца или по-конкретно от 14 на 23 месеца (май 2009 г. – април 2011 г.), като в годишния доклад за 2010 г. не са посочени мотиви за удължаването.

Като цяло от наличната информация може да се заключи, че продължителността на проектите по ПО 4 отразява спецификата на дейностите, които съпътстват управлението на ОПАК – информационни кампании, обучения за бенефициенти и служители на УО и др.

5.2) Има ли дейности, които е трябвало да бъдат финансирани, а не са?

Както беше уточнено по-горе, с изключение на транснационалното и междурегионално сътрудничество, всички останали заложили типове дейности в ОПАК по ПО 4 са изпълнявани. Въпреки че в периода 2009-2010 по ПО 4 не са финансирани комуникационни дейности, УО на ОПАК е предприел адекватни действия, с които да компенсира тази липса.

Дейности, които е следвало да се финансират по-рано са изготвянето на анализ и актуализация на пазарните цени и оценка на риска на ОПАК с оглед на това, че са базови за управлението на програмата. И двете дейности предстои да бъдат извършени по проект „Извършване на анализи и оценки за нуждите на ефективното управление на ОПАК“.

Анализ на системата за наблюдение също е следвало да бъде извършен с оглед на трудностите при отчитане на извършеното по отделните проекти. Такъв анализ следва да включва преглед на формуляра за кандидатстване (заложените индикатори в него и възможностите за автоматизиране), преглед на качеството на получаваните доклади, анализ на начина на агрегиране на получаваните данни, анализ на разпределението на отговорностите по отношение на мониторинга и анализ на административния капацитет за извършване на мониторинг.

Потенциални дейности, за които е следвало да бъде предвидено финансиране и които са обсъдени в предходни точки от настоящия доклад са разработването на наръчник за индикаторите, както и на обучения за бенефициенти в сферата на хоризонталните политики и разработването на бюджетите на проектите.

Дейност, която не е проведена, въпреки че е включена в Плана за оценка на ОПАК за периода 2007-2015 г. е провеждането на “Текущи оценки за изпълнението на програмата по приоритетни оси” (предвидено за 2009 г.).

5.3) Кои са основните дейности, които трябва да се финансират до края на програмния период?

Както за всяка оперативна програма, така и за ОПАК има хоризонтални дейности, които могат да се финансират по ПО 4 „Техническа помощ”. Такива хоризонтални дейности, които трябва да се финансират до края на програмния период са:

- Популяризиране на ОПАК и измерване на постигнатите резултати по комуникационните дейности – Извършването на тази дейност е осигурено с договор до 31.01.2013 г. След тази дата, до 2015 г. би следвало също да се сключи договор, който да популяризира резултатите постигнати по ОПАК 2007-2013 г.
- Логистика на КН
- Мерки за мотивация на служителите в УО на ОПАК и дирекция „Вътрешен одит” на МФ
- Обучения на бенефициенти, както във фазата на кандидатстване, така и във фазата на изпълнение

Препоръчително би било по ПО 4 да се проведе оценка на очакваното въздействие от ОПАК, както е предвидено в Плана за оценка на ОПАК. Също така, по ПО 4 може да се финансира и предварителна оценка на програмата за следващия програмен период.⁹² Други възможни дейности, които биха могли да се финансират до края на програмния период са:

- Указания за попълване на бюджетите и автоматизиране на формулярите за бюджета
- Изграждане на система за електронно подаване на формуляри
- Анализ на административния капацитет за изпълнение на проекти по ОПАК и на нуждите от обучения на бенефициентите
- Разработване на Наръчник за индикаторите

⁹²В текста на ОПАК е посочено, че по ПО 4, „ще се осигури и подкрепа за подготовка на стратегическите и процедурни документи за следващия програмен период.”

5.4) Какви изводи и препоръки могат да се направят за управлението на средствата за техническа помощ в бъдеще?

Съгласно Наръчника на УО на ОПАК (версия 9) в отдел „Програмиране, търгуване и договаряне“ има служител, който е Ръководител на техническа помощ. Съответно отдел ПТД „ръководи и координира протичането на процедурите за предоставяне на безвъзмездна помощ по приоритетна ос 4 „Техническа помощ“ като участва в изготвянето на съответните процедури по ЗОП за изпълнението на тази приоритетна ос“. Отдел „Наблюдение, оценка и публичност“ извършва мониторинг и верификация на изпълнението на договорите за БФП по ПО 4.

След преглед на препоръките от одитни мисии бяха идентифицирани едва 3 препоръки, които имат пряко отношение към ПО 4, като и трите са отразени. Процедурата за предоставяне на безвъзмездна помощ по Приоритетна ос 4 „Техническа помощ“ по ОПАК е детайлно описана в Наръчника на УО. Както е посочено в ПМС № 121/2007 г. за отпускането на безвъзмездна финансова помощ по линия на техническа помощ сформиранието на оценителна комисия не е задължително. Въпреки това Наръчникът на УО съдържа като вариант и сформиранието на оценителна комисия. Би било препоръчително в Наръчника да се уточни при какви условия се сформира комисия.

При проведените в рамките на оценката интервюта не бяха идентифицирани възможности за оптимизация на процедурата по предоставяне на БФП по ПО 4. Беше установена много добра координацията между отделите в УО по отношение на техническата помощ. В този смисъл, може да се направи заключение, че от процедурна гледна точка, управлението на средствата по техническа помощ е ефективно.

5.5) По какъв начин управлението и разходването на средствата за техническа помощ от УО на ОПАК да се направи в максимално съзвучие с принципите на: 1) иновативност; 2) устойчивост и опазване на околната среда; 3) партньорство; 4) равенство и липса на дискриминация?

Както вече беше посочено в анализа на хоризонталните принципи (т. 2.3.2.10) системата за наблюдение не предоставя изрична възможност за отчитането на анализи, обучения и обмен на добри практики по хоризонталните принципи. В тази връзка техническата помощ може да бъде използвана за допълване на системата за мониторинг и системата от индикатори с възможности за отчитане на постигнатите резултати по отношение на тези анализи, обучения и обмен на добри практики.

Също така беше установено, че някои от бенефициентите срещат трудности с интерпретирането на хоризонталните теми и в тази връзка би било подходящо да се проведат специални обучения за тях по тези теми. Друга възможност е организирането на събития/възможности за обмен на добри практики в сферите на хоризонталните принципи. В обмена на добри практики биха могли да участват и институции от други страни-членки на ЕС. След направените интервюта с експерти от УО беше установено,

че освен за бенефициенти по другите приоритетни оси, би било подходящо такива обучения и обмен на добри практики да бъдат проведени и за експерти от УО.

2.7. Дейност 2.6 Формулиране на изводи и препоръки

Дейност 2.6 е заключителна за проекта и в нея бяха формулирани изводи и препоръки на база на резултатите от оценки 1-5. Както и при Оценка 5, изложението следва въпросите поставени в ТС. Следва да се има предвид, че анализът на актуалността на ОПАК в следващия програмен период е въпрос, който може да се анализира в дълбочина през 2012 и 2013 г.

6.1) Актуалност на приоритетите на ОПАК след края на настоящия програмен период

Въпросът за актуалността на приоритетите на ОПАК беше разгледан детайлно в рамките на Оценка 1. Анализът показва, че приоритетите на ОПАК са актуални на настоящите нужди, попадат в обхвата на разгледаните стратегически документи и отговарят на целите на административната и съдебната реформи. На база на прегледаните стратегически документи⁹³, които имат времеви хоризонт попадащ в следващия програмен период, може да се направи заключение, че приоритетите на ОПАК ще бъдат актуални и след края на настоящия програмен период.

За периода 2009 – 2013 година, Съветът за административна реформа си поставя четири цели (Оптимизиране на държавната администрация на централно и териториално ниво; Утвърждаване на професионална държавна служба с възможности за по-добро заплащане и мобилност; Повишаване ефективността на държавните институции; Качествено административно обслужване и електронно правителство), които се очаква да продължат да бъдат актуални и след 2013 г. Като се има предвид, че приоритетите на ОПАК покриват тези четири цели, приоритетните оси също ще бъдат актуални и в следващия програмен период.

Съгласно Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015, правителството определя ускореното развитие на електронно управление (е-управление) като един от основните си приоритети. В този смисъл, дейности като предвидените по подприоритети 3.1 и 3.2 се очаква да продължат да бъдат особено актуални най-малко до 2015 г.

6.2) Необходимост от продължаваща финансова подкрепа за отделните групи бенефициенти и различните видове дейности след края на ОПАК, вкл.

⁹³ Сред които Националната програма за реформи за периода 2011 – 2015, Програма за по-добро регулиране 2010 – 2013, Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 г., Стратегията за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз от 2010 г. и др.

необходимостта от финансова подкрепа на определени институции под форма, аналогична на подкрепата за конкретните бенефициенти по ОПАК

Разгледаният по-горе въпрос за актуалността на приоритетите на ОПАК в следващия програмен период е обвързан с необходимостта от продължаваща финансова подкрепа за бенефициентите по програмата.

За целите на анализа, бенефициентите на ОПАК са разделени на 4 групи и за всяка от тях са анализирани стратегически документи, които дават насоки за необходимостта от финансиране на дейности отвъд 2013 г. Повече подробности за нуждите на бенефициентите са включени в табличен вид в Оценка 1.

• **Централна администрация**

Оптимизирането на държавната администрация с цел подобряване на достъпа и качеството на публичните услуги и ефикасността на публичните разходи (НПР 2011-2015) е процес, който ще продължи и след приключването на ОПАК 2007-2013 г. Институционализирането на процеса по оценка на въздействието на нормативните актове и политики са общоевропейски тенденции, които ще се засилват все повече на национално ниво и съответно ще изискват ресурси за създаване на процедури и обучения.

Развитието на системите за набиране и подбор на човешки ресурси в администрацията, както и обученията за повишаване на административния капацитет са хоризонтални дейности, които ще бъдат актуални и в следващия програмен период.

Един от основните начини за намаляване на административната тежест е чрез развитието на е-управление. В тази връзка в Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 са идентифицирани редица възможности за „цифровизация“ на администрацията. Такива дейности, които ще бъде необходимо да бъдат финансирани са например: възможности за използване на Усъвършенстван електронен подпис; изграждане на сигурна и защитена административна електронна съобщителна мрежа за държавната администрация и електронното управление; и създаване на единна система за управление на процесите в администрацията.

• **Общинска/областна администрация**

Както е видно от АСД 2006-2015 г., процесът на децентрализация се очаква да бъде с продължителен времеви хоризонт. В този смисъл, прехвърлянето на правомощия и ресурси от централните органи на изпълнителната власт към общините с цел укрепване на местното самоуправление вероятно ще продължи и след 2013 г. Дейности, за които потенциално ще бъде необходимо финансиране са: повишаване на финансовата самостоятелност на кметствата; повишаване на капацитета и отговорността на местните власти за формулиране и провеждане на общинските политики; оптимизиране на функционалната компетентност на областния управител за координация на секторните

политики на регионално равнище; създаване на условия за участие на гражданите в процеса на формиране на политики и вземане на решения за местното развитие.

Допълнителни дейности, идентифицирани в НПР (2011-2015), са адресирани на слабостите в бизнес-средата и подобряване на административната ефективност, включително на регионално и местно ниво и постигане на прозрачност при определяне на бюджетите на областните администрации.

- **Съдебна система**

Укрепването на институциите на съдебната система е въпрос, който се очаква да бъде актуален и за следващия програмен период. Част от идентифицираните в СПРСЕС дейности, за които потенциално ще бъдат необходими финансови средства са: установяване на механизъм за идентифициране на успешни модели на администриране на звена и приемане на специфични антикорупционни мерки.

Като хоризонтални дейности могат да се изтъкнат усъвършенстване процедурите за подбор и кариерно развитие на магистратите; развитие на кадровия потенциал и повишаване интегритета на магистратите и ангажиране на гражданите в работата на съда.

Изграждането и усъвършенстването на Единната информационна система за противодействие на престъпността (ЕИСПП) е идентифицирано като дейност (за която ще бъдат необходими финансови средства) в СПРСЕС и в НПР (2011-2015).

В СПРСЕС са посочени и по-конкретни институции и дейности за тях, като например: изработване и приемане на обективни критерии за оценка на качеството на обучение в НИП; утвърждаване на прозрачността в работата на ВСС; и периодична оценка на работата на постоянните комисии на ВСС с оглед развитието на практиката и капацитета им.

- **СГО**

Както вече беше посочено по-горе, ангажирането на гражданите в процеса на формиране и мониторинг на изпълнението на политики на национално и местно равнище и в работата на съда и съдебната реформа са въпроси, които ще бъдат актуални и в следващия програмен период. Същото важи и за обученията и изграждането на капацитета на СГО. Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 включва редица дейности по отношение на подобряването на електронните услуги за гражданите и бизнеса, които вероятно ще бъдат актуални и в следващия програмен период. В СПРСЕС изрично се споменава необходимостта от „утвърждаване на практиката за използване на капацитета на неправителствения сектор като двигател и коректив на политиките по реформа на съдебната система и гарант за запазване и утвърждаване на върховенството на закона“.

6.3) Възможност за подкрепа чрез други програми и финансови източници (вкл. държавен бюджет, национални програми, други европейски програми, международни финансови източници)

В настоящата точка е разгледана възможността за подкрепа на сходни с тези на ОПАК цели, дейности и бенефициенти по линия на други програми и финансови източници. Настоящият преглед е извършен на база допустими за финансиране дейности и съответните бенефициенти, допустими за кандидатстване. Той обхваща следните водещи механизми за финансиране, но не се ограничава само до тях:

- Държавен бюджет;
- Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г.;
- Оперативна програма „Техническа помощ“;
- Меморандумът за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Меморандумът за разбирателство относно изпълнението на Норвежкия финансов механизъм;
- Специфични програми на ЕС в сферата на правосъдие, свобода и сигурност;
- Програми за финансиране на неправителствения сектор.

Държавният бюджет осигурява финансово изпълнението на основните функции на централната, областната и общинските администрации. Чрез предоставените средства се осигуряват условията за функционирането на посочените администрации с оглед изпълнението на възложените им дейности и задачи, свързани с осигуряването на публичните блага и провеждането на вътрешната и външна политика на страната във всичките им аспекти.

В рамките на програма „Администрация“, включена в Законите за държавния бюджет, се разходват средства за дейности и услуги, които подпомагат изпълнението на основните дейности, свързани с постигането на стратегическите цели на съответното ведомство. Например за Министерски съвет такива спомагателни дейности, за които е предвидено финансиране по линия на тази програма, са изготвяне на актове за сключване, изменение и прекратяване на договори с органи на изпълнителната власт, назначавани от министър-председателя на Република България; набиране и подбор на персонала и изготвяне на актове за назначаване на служители по служебно и трудово правоотношение в администрацията на Министерския съвет, изготвяне на пенсионни преписки, процесуално представителство по дела, свързани с човешките ресурси, изготвяне и актуализиране на длъжностни характеристики; деловодство и архив; организиране на бюджетния процес в Администрацията на Министерски съвет; дейности, свързани с вътрешни одити, техническо обслужване, снабдяване и транспорт.

По програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики“ отново Администрацията на Министерски съвет (АМС) има предвиден бюджет за да ръководи

и осъществява мониторинг на изпълнението на ключови хоризонтални политики и да гарантира изпълнението на политиката на правителството. Обхватът на дейностите, които попадат в тази програма, е доста широк. Те включват например координация между централните органи на изпълнителната власт и областните управи, координация и мониторинг на политиката в областта на модернизиране на държавната администрация, децентрализация на държавното управление и т.н.

Независимо, че Администрацията на Министерски съвет фигурира като директен бенефициент по ОПАК, възможността за получаване на финансиране за дейности, сходни с тези по програма „Координация и мониторинг на хоризонтални политики“ или програма „Координация при управлението на средствата от Европейския съюз“ е избегната чрез критериите за допустимост на дейностите и разходите в Указанията за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОПАК. Сравнителният анализ между програмите показва наличието на синхронизиране и допълване на дейности по различните програми – например оценката на ефективността от дейността на администрацията е подпомогната и допълнена от разработване на измерими показатели за постигнатите резултати в администрацията въз основа на конкретна методология и създаването на система от индикатори за измерване на изпълнението на администрациите⁹⁴.

Съгласно Доклада за състоянието на администрацията за 2010 г. 14 администрации са отчетели, че работят по 34 проекта, финансирани от държавния бюджет във връзка с укрепване на административния капацитет на обща стойност 59 198 490 лв., а 19 проекта са завършени на обща стойност 23 486 287 лв. На фона на данните за участието на администрацията по проекти, финансирани от Европейския съюз и други чуждестранни донори – 181 административни структури с 449 проекта и договорени по ОПАК, в размер на 29 827 655 лв. – е красноречив допълващият характер на Програмата от гледна точка на финансовите средства. Трябва да се отчете и многократно по-големият обхват, от гледна точка на брой администрации и проекти, на проектите финансирани със средства извън държавния бюджет. На базата на тези данни може да се направи заключение, че ролята на ОПАК, на други програми на ЕС и на други чуждестранни донори е допълваща, но много съществена. В този смисъл, ролята на ОПАК напълно съответства на разпоредбите на чл. 15 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 от 11 юли 2006 г. (Общ регламент), съгласно който приносът на Структурните фондове не замества публичните разходи на държавите-членки.

Като цяло държавните институции и ведомства, областните и общински администрации получават средствата по линия на държавния бюджет за своята издръжка. Дейностите, финансирани по линия на ОПАК имат подпомагача роля и допълващ ефект и са насочени към изграждане и развитие на капацитета за

⁹⁴ Съгласно Указания за директно предоставяне по процедура BG051PO002/10/1.1-02 1.1. „Ефективна структура на държавната администрация“

осъществяване на основните функции и задължения, както и прилагането на принципите и политиките за добро управление при тяхното изпълнение.

От гледна точка на финансиращия инструмент – Европейски социален фонд, ОПАК попада в обхвата му заедно с още една от оперативните програми - **Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г.** Въпросът за синергизма и демаркацията на двете програми е ясно обоснован още на ниво цели на програмите. ОПАК има за цел да изгради ефективна и компетентна администрация, способна да разработва и прилага национални и европейски политики, като отговаря на гражданите и бизнеса за добро обслужване и етика, както и оказване на подкрепа за ефективна съдебна власт. От своя страна Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007 – 2013 г. има за цел укрепване на институциите на пазара на труда и насърчаване на образованието и обучението, социалното включване, социалните дейности и здравеопазването, като основни предпоставки за реализиране на целите, свързани с развитието на човешките ресурси в страната.

И двете оперативни програми в основни линии са насочени към човешките ресурси, тяхното развитие и укрепване като водещ фактор за осъществяване на основните процеси в обществения и социално-икономическия живот, но демаркацията ясно проличава в конкретните обекти и обхвата на финансовата подкрепа. При ОПАК това са човешките ресурси в публичния и неправителствения сектор, докато при ОПРЧР – това са човешките ресурси на бизнеса, неактивните лица и уязвимите групи на пазара на труда. В този контекст допустимите бенефициенти по ОПРЧР от представителите на държавната администрация са тясно ограничени по отношение на обхвата от допустими за финансиране дейности, както следва:

- Агенция по заетостта – единствено по отношение на дейности, свързани с развитието на пазара на труда, адаптивността, конкурентоспособността и устойчивостта работната сила, интеграция на уязвимите групи и неактивните лица на пазара на труда
- Министерство на образованието, младежта и науката, национални агенции в областта на образованието и обучението относно дейности, изцяло насочени към подобряване на качеството на образованието и обучението в съответствие с потребностите на пазара на труда, модернизиране на системата на образованието и засилване на междуинституционалните отношения в областта на научно-изследователската дейност;
- Агенция за социално подпомагане, Агенция за хора с увреждания, Държавна агенция за закрила на детето, Министерството на физическото възпитание и спорта, Министерство на здравеопазването - дейности в областта на социалната икономика, свързани с поддържане на съществуващи и създаване на нови специализирани предприятия за хора с увреждания и социално уязвими групи, създаване на нови работни места в сектора, внедряване на добри практики в

социалните предприятия; социална превенция, предоставяне на социални услуги, дейности по превенция и опазване на детето и детското здраве и развитие.

Представителите на неправителствения сектор (системата на гражданското общество) и социално-икономическите партньори са допустими като бенефициент по ОПРЧР за дейности, свързани със създаване на условия за гъвкавост на пазара на труда, заетост и намаляване и преодоляване на проблемите с безработицата, адаптивност и усъвършенстване на работната сила, повишаване на квалификацията, преквалификация, образователни и обучителни инициативи и стимулиране на уязвимите групи за социална интеграция и участие в социалната икономика. В този смисъл възможността за припокриване на дейности по двете оперативни програми е ограничена заради различните цели и насоченост на програмите.

След направен преглед на мотивите за включване на процедури в ИГРП, както и за отмяната на процедурата по подприоритет 1.3. „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“, бюджетна линия BG051PO002/09/1.3-03, може да се направи заключение, че УО следи за липсата на възможности за припокриване на параметрите на процедури по двете програми. С цел да се избегне бъдеща отмяна на процедури поради потенциален риск от припокриване на параметри, когато има процедури по двете програми, които дават възможност на една и съща група бенефициенти да кандидатстват, препоръчително би било двата Управляващи органа да съгласуват помежду си предварително параметрите на процедурите.

Сравнителният анализ с **Оперативна програма „Техническа помощ“** показва следните обстоятелства:

- общата цел на Оперативна програма „Техническа помощ“ е свързана с „по-нататъшно подобряване на координацията, контрола, прилагането и оценката на Структурните фондове и Кохезионния фонд в България за периода 2007 - 2013 г.“, от която става ясна тясната насоченост и обхват на Програмата;
- допустимите дейности са свързани с: подпомагане на работата на структурите на централно ниво (меки мерки и инвестиционни дейности); повишаване на административния капацитет на други структури, работещи по усвояването на Структурните фондове и на Кохезионния фонд; подпомагане на разработването на надеждна и функционираща единна информационна система за управление и наблюдение; предоставяне на надеждна и прозрачна информация относно съществуващите възможности и резултати от политиката на сближаване в България;
- допустимите бенефициенти са Централното координационно звено, Сертифициращия орган, Одитиращият орган, Комитетът за наблюдение на

НСРР, Управляващият орган на ОПТП и Комитетът за наблюдение на ОПТП, Централният информационен офис.

Дейностите, насочени към повишаване на административния капацитет на структурите, работещи по усвояването на СКФ, са тясно насочени и специфични, като те от своя страна имат подпомагаща роля за управляващите органи на оперативните програми с цел ефективното и ефикасно управление и разходване на средствата от Европейския съюз. На база горепосочената информация е видно, че не съществуват предпоставки за припокриване на дейности и бенефициенти между двете програми.

През 2011 г. България подписа **Меморандум за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г.**, по силата на който се цели намаляване на икономическите и социални различия в Европейското икономическо пространство и укрепване на двустранните отношения между държавите донори и държавата бенефициент чрез финансова помощ по приоритетните сектори – 1) Опазване и управление на околната среда; 2) Изменения на климата и възобновяеми енергийни източници; 3) Гражданско общество; 4) Човешко и социално развитие; и 5) Опазване на културното наследство.

За настоящия анализ интерес представляват области 3 и 4, които попадат в обхвата и на ОПАК. В рамките на Финансовия механизъм е организиран Фонд за неправителствени организации, чийто бенефициенти ще бъдат юридически лица с нестопанска цел, независими от местни, регионални и централни власти, политически партии, публични институции или търговски дружества и следва да отговарят на набор от критерии, който на практика значително ограничава обхвата на системата на гражданското общество. От друга страна дейностите, които ще се изпълняват от тези организации следва да доведат до резултати като насърчаване на активно гражданско общество, нарастване участието на НПО в процеса на правене на политика и взимане на решения на местно, регионално и централно ниво, разработени междусекторни партньорства с местните, регионалните и централните власти, насърчаване на демократичните ценности и опазване на човешките права, развитие на партньорски мрежи, укрепване на капацитета на НПО и създаване на среда за насърчаване на сектора, повишаване на приноса за устойчиво развитие, стимулиране на уязвимите групи и др. Част от тези дейности биха могли да се припокриват с тези, допустими за финансиране по ОПАК, но това не може да се твърди с категоричност, тъй като към настоящия момент няма публикувани указания за кандидатстване и критериите и условията за допустимо финансиране предстоят да бъдат конкретизирани.

Аналогично е заключението и по отношение на **Норвежкия финансов механизъм 2009 – 2014 г.**, чиято цел се припокрива напълно с тази на Финансовия механизъм за Европейско икономическо пространство, но приоритетните области обхващат: 1) Улавяне и съхранение на въглероден диоксид; 2) Иновации за зелена индустрия; 3) Научни изследвания и стипендии; 4) Човешко и социално развитие; 5) Правосъдие и

вътрешни работи; и 6) Насърчаване на достойни условия на труд и на тристранния диалог. Потенциални припокривания, за които УО на ОПАК следва да следи, има в Програмна област 31, на която програмен оператор е Министерството на правосъдието.

Фондът за достойни условия на труд и тристранен диалог към този финансов механизъм вече работи и се финансират проекти, насочени към подобрени структури и практики на социалния и на тристранния диалог и по-добро разбиране на ползите от достойните условия на труд. Допустимите бенефициенти в лицето на социалните партньори (организации, които представляват работодателите и служителите) следва да изпълняват проекти, свързани с условията на труд и/или тристранното сътрудничество, които са извън обхвата на ОПАК. Потенциално в обхвата на ОПАК могат да попаднат програмите в област 5) Правосъдие и вътрешни работи, но те още не са разработени и одобрени.

За периода преди 2009 г. действа **Меморандумът за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2004 – 2009 г.** Приоритетните за него сектори като цяло са запазени и за периода 2009 – 2014 г., с изключение на приоритетна област 5, която не е включена в настоящия период – 1) Защита на околната среда, вкл. градската среда, посредством намаляване на замърсяването и насърчаване използването на възобновяема енергия; 2) Насърчаване на устойчивото развитие чрез ефективно използване и управление на ресурсите; 3) Опазване на европейското културно наследство, вкл. обществения транспорт и градското обновяване; 4) Развитие на човешките ресурси посредством насърчаване на образованието и обучението, укрепване на капацитета на местните власти и техните администрации в сферата на административните и публични услуги, както и на демократичните процеси, които ги подкрепят; и 5) здравеопазване и грижа за децата.

За целите на настоящия анализ от интерес е приоритетна област 4, където са финансирани предимно проекти на общински администрации (8 от 9 одобрени проекта) за въвеждане на географски информационни системи, подобряване на кадастрални и регулационни планове, оборудване на административни сгради за предоставяне на социални услуги и укрепване на капацитета за самоуправление.

Интересна е и една от трите специфични форми за безвъзмездна помощ съгласно чл. 8 от Меморандума – т.нар. Фонд за неправителствени организации. Публикувани са две покани за набиране на проектни предложения в гореспоменатите приоритетни области, насочени към неправителствени организации с идеална цел, читалищата и Българския червен кръст. По отношение на Приоритетна област 4 проектите включват основно дейности за защита правата на хората, превенция на дискриминацията и рисковите групи на обществото, превенция на трафика с хора и реабилитиране на жертви на трафик, обучения на правозащитници в областта на човешките права.

От направения анализ може да бъде заключено, че към настоящия момент Меморандумът за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на

Европейското икономическо пространство 2009-2014 между Република България и Исландия, Княжество Лихтенщайн и Кралство Норвегия и Меморандумът за разбирателство относно изпълнението на Норвежкия финансов механизъм 2009-2014 между Република България и Кралство Норвегия имат различна насоченост, цели и обхват спрямо ОПАК.

По отношение на специфични програми на ЕС в сферата на **правосъдие, свобода и сигурност** беше направен преглед на Европейския фонд за връщане⁹⁵ и Преходния финансов инструмент⁹⁶. Прегледът показва, че и двата финансови инструмента също имат различна насоченост в сравнение с ОПАК.

Разгледани бяха и други финансиращи инициативи насочени към гражданското общество (**неправителствения сектор**). Основните сфери, за които е възможно получаването на финансово стимулиране, присъщо за сектора, са изкуство и култура, образование, социална сфера, културен туризъм (Фондация Америка за България, Програма за малки грантове на „Фондация Лале“), обмен на опит, европейските ценности и постижения (Програма „Европа за гражданите“, Програма за учене през целия живот), които не попадат в обхвата на ОПАК.

Направеният анализ показва, че ОПАК напълно покрива принципа на допълняемост. В същото време, програмата има специфични цели, обхват и типове дейности, които не се покриват по други програми на ЕС и на други чуждестранни донори. Възможностите за подкрепа чрез други програми и финансови източници са ограничени, като те са предимно в сферата на СГО. Следва да се отбележи, че УО взема необходимите мерки за избягване на потенциален риск от припокриване на параметрите на процедури по ОПАК и други финансови източници.

⁹⁵Основната цел на Фонда е да подкрепя усилията на държавите-членки за подобряване управлението на връщането във всичките му измерения чрез използване на понятието интегрирано управление и чрез предвиждане на съвместни действия, изпълнявани от държавите-членки или национални действия, насочени към постигане целите на Общността съгласно принципа на солидарност, при спазване на законодателството на Общността в тази област и пълно зачитане на основните права

⁹⁶Финансовият инструмент финансира дейности, свързани с повишаване на капацитета на българската полиция и МВР по отношение на изпълняваните от тях специализирани функции и дейности.

3 Работен план на оценката

3.1. График на работа и основни дати

Оценката беше проведена в рамките на предвидените в договора 84 календарни дни (или приблизително 3 месеца). Графикът и последователността на изпълнение на дейностите са представени по-долу в месеци и седмици.

Във Встъпителната фаза, спрямо ТП бяха нанесени незначителни корекции. Всички промени, имаха за цел оптимизация на работата по проекта и приключването му в предвидения в договора срок:

- удължаване с една седмица на периодите на изпълнение на Оценка 1 и 2, тъй като бяха изпълнявани паралелно от различни екипи и съответно удължаване със седмица на сроковете за събиране на информация;
- отчетено бе времето за възможни корекции, както и за добавяне на нова информация, изводи и препоръки за Оценка 1 и 2;
- провеждане на фокус групите с бенефициенти и с представители на УО и КН в 9-тата седмица от началото на проекта (в края на Оценка 3 и 4) с цел да има достатъчно време за подготовка и за да могат фокус групите да покрият въпроси от всички оценки;
- удължаване с една седмица на периодите на изпълнение на Оценка 3 и 4, тъй като бяха изпълнявани паралелно от различни екипи и съответно удължаване със седмица на сроковете за събиране на информация.

График за изпълнение на договора

Дейности по оценката																				
Етап/Дейност	1 месец				2 месец				3 месец											
	Седмица				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Етап 1: Подготовка на оценката - Встъпителна фаза	Етап 1																			
1.1: Анализ на оценяемостта съгласно въпросите на оценката																				
1.2: Актуализиране на общата методология и работния план																				
1.3: Разработване на Встъпителен доклад																				
Етап 2: Оценка			Оценка 2																	
Оценка 2.1: Оценка на степента на съответствие на стратегията			Оценка 2.1				/ / / / / / / /													
2.1.1: Събиране на информация																				
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им																				
Оценка 2.2: Оценка на реализирания напредък и ефективността			Оценка 2.1				/ / / / / / / /													
2.1.1: Събиране на информация																				
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им																				
Оценка 2.3: Оценка на ефикасността и устойчивостта							Оценка 2.3													
2.1.1: Събиране на информация																				
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им																				
Оценка 2.4: Оценка на ефективността на системата за управление							Оценка 2.3													
2.1.1: Събиране на информация																				
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им																				
Оценка 2.5: Оценка на адекватността на ПО IV за УО											Оценка 2.5									
2.1.1: Събиране на информация																				
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им																				
Дейност 2.6: Формулиране на изводи и препоръки													2.6							
Заклучителна фаза и доклади	1 месец				2 месец				3 месец				4 месец							
	Седмица				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Етап 3: Заклучителна фаза																	Етап 3			
3.1: Подготовка и одобрение на окончателен доклад																				
3.2: Среца с Възложителя и популяризиране на резултатите																				
1. Встъпителен доклад																				
2. Междинни доклади																				
3. Предаване на проект на Окончателен доклад																				
4. Представяне на коментари по проекта на Окончателен доклад																				
5. Одобряване на Окончателен доклад																				

Ключовите моменти (milestones) на оценката са представени в следната таблица:

Ключов момент	Дата
Стартиране на оценката	24.08.2011 г.
Предаване на Встъпителния доклад	07.09.2011 г.
Предоставяне на изготвения проект на 1 Междинен доклад за коментари на заинтересованите лица	07.10.2011 г.
Коментари на Възложителя по 1 Междинен доклад за извършване на контрол върху качеството му	21.10.2011 г.
Предоставяне на изготвения проект на 2 Междинен доклад за коментари на заинтересованите лица	01.11.2011 г.
Коментари на Възложителя по 2 Междинен доклад за извършване на контрол върху качеството му	15.11.2011 г.
Предаване на проект на Окончателен доклад	15.11.2011 г.
Коментари на Възложителя по проекта на Окончателен доклад	29.11.2011 г.
Предаване на финална версия на Окончателен доклад	06.12.2011 г.

Таблица 88: Ключови моменти на оценката

3.2. Екип оценители и разпределение на ресурсите

При определяне на екипа за провеждане на оценката Консултантът се съобрази напълно с обхвата и естеството на оценката, както и с изискванията за ключовите експерти, които бяха мобилизирани във Встъпителната фаза.

За по-доброто извършване на оценката, бяха включени в процеса на работа и допълнителни неключови експерти най-вече с цел по-бързата обработка на постъпващата информация за напредъка на програмата.

Разпределението на експертите по дейности е представено в таблицата по-долу.

Разпределение на експертите по дейности								
Етап/Дейност	Експерти							
	РЕ	КЕ2	КЕ3	КЕ4	КЕ5	КЕ6	КЕ7	НКЕ
Етап 1: Подготовка на оценката - Встъпителна фаза								
1.1: Анализ на оценяемостта съгласно въпросите на оценката	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
1.2: Актуализиране на общата методология и работния план	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
1.3: Разработване на Встъпителен доклад	✓	✓						
Етап 2: Оценка								
Оценка 2.1: Оценка на степента на съответствие на стратегията								
2.1.1: Събиране на информация	✓	✓				✓	✓	✓
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Оценка 2.2: Оценка на реализирания напредък и ефективността								
2.1.1: Събиране на информация	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Оценка 2.3: Оценка на ефикасността и устойчивостта								
2.1.1: Събиране на информация	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Оценка 2.4: Оценка на ефективността на системата за управление								
2.1.1: Събиране на информация	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Оценка 2.5: Оценка на адекватността на ПО IV за УО								
2.1.1: Събиране на информация	✓	✓		✓				✓
2.1.2: Оценка - методи за анализ и приложението им	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Дейност 2.6: Формулиране на изводи и препоръки	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Етап 3: Заключителна фаза								
3.1: Подготовка и одобрение на окончателен доклад	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
3.2: Среща с Възложителя и популяризиране на резултатите	✓	✓	✓	✓	✓	✓		

РЕ Ръководител екип

КЕ2 Експерт в сферата на изпълнението на проекти

КЕ3 Експерт в сферата на финансите

КЕ4 Експерт в сферата на статистиката

КЕ5 Експерт в сферата на публичната администрация

КЕ6 Експерт юрист, с познания в областта на съдебната система

КЕ7 Експерт юрист

НКЕ Неключови експерти

4 Изводи и препоръки

След направен задълбочен анализ може да се направи заключение, че приоритетите на ОПАК са актуални, попадат в обхвата на разгледаните стратегически документи и отговарят на целите на административната и съдебната реформи. В този смисъл, макар че е възможно включване на допълнителни дейности, посочени в настоящия доклад, не е идентифицирана необходимост от промяна на стратегията, целите и приоритетите на ОПАК

Управляващият орган е установил процедура за изготвяне на ИГРП, която осигурява възможност за съответствие с актуалните нужди на целевите групи. Процедурата е ясна и ефективна, но могат да бъдат направени допълнителни оптимизации, както и включване на допълнителни възможности на бенефициентите да обсъждат помежду си проектни идеи. Тя следва подхода „отдолу-нагоре“ при идентифицирането на проектни идеи и разработването на ИГРП и е препоръчително да продължи да бъде следвана. Това е начин самите бенефициенти да имат висока мотивация да кандидатстват.

Предвидените в ИГРП срокове като цяло се спазват, а при необходимост се удължават сроковете за кандидатстване. Процедурите за 2011 г. са в по-голяма степен равномерно разпределени, спрямо предходни ИГРП. Това може да се изтъкне като добра практика, тъй като едновременното обявяване на голям брой процедури затруднява процеса на оценка.

Поради факта, че ОПАК отговаря на стратегическите документи (т.е. програмата отговаря на критерия съгласуваност) и като се има предвид ефективността на процедурата по разработване на ИГРП, до голяма степен ОПАК успява своевременно да отговори на нуждите на бенефициентите и целевите групи. В този смисъл, програмата покрива и критерия релевантност. Като препоръка може да се изведе единствено продължаването на тенденцията на увеличаване на броя и съответно бюджета на процедурите за съдебната система. В рамките на оценката беше установено също, че подприоритети 3.1 и 3.2 следва да продължават да бъдат приоритетни при програмирането на ИГРП от гледна точка на нуждите на бенефициентите.

От гледна точка на изпълнението на ИГРП, до 2010 г. сроковете на фазите набиране и оценка на проекти по процедурите на ОПАК нарастват, като в най-голяма степен това се отнася до процеса на оценка и договаряне. През 2011 г. сроковете намаляват, но с цел допълнителното намаляване на сроковете за оценка и договаряне на проектните предложения, се препоръчват допълнителни обучения/инструкции за външни оценители, участие на експерти от УО като помощник-оценители и председатели и придържане към по-гъвкаво програмиране. Тъй като потенциално това би довело до нужда от увеличаване на щатния брой на експертите в УО, е препоръчително

извършване на оценка на нуждите за преценяване на точния брой необходими допълнителни експерти, съгласно предвидените процедури за 2012 г. и прогнозираните за 2013 г.

По отношение на напредъка на програмата следва да се има предвид, че отчитането му е направено въз основа на приети допускания, поради наличие на пропуски при формулировката на индикаторите на ОПАК. За повечето от индикаторите са препоръчани промени/разширяване на дефинициите и/или актуализиране на целевите стойности. Паралелно, би следвало да се разработи Наръчник за индикаторите, който да включва прецизни дефиниции, източници на информация, логически връзки между макроиндикатори и микроиндикатори и т.н.

Изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори показва известно изоставане в достигането на целите за 2013 г. В много голяма степен това се дължи на неподходящата формулировка на целевите стойности, както и на недостатъчно обхватното отчитане на физическия напредък. Поради тази причина, следва да се разработят правила, по които микроиндикаторите да бъдат отнесени към заложената система от индикатори на (макро) програмно ниво. С цел по-пълно отразяване на постигнатия напредък, е препоръчително да се изготви още по-детайлно отразяване на постигнатите резултати на база запитване до бенефициентите за допълнително поясняване на конкретните резултати от всяка проектна дейност. В някои случаи е необходимо разширяване и на обхвата на документите, отчитащи напредъка. В други случаи е налице потребност от актуализация на целевите стойности, поради настъпилите промени в икономическата и институционалната среда.

Един от най-проблематичните индикатори от гледна точка на тяхната постижимост е „Общ брой на обучените служители в администрацията“. Към момента, изпълнението на индикатора е относително ниско и съществува голям риск целевата стойност на този индикатор да не може да бъде постигната по обективни причини. Тъй като целевата стойност е била заложена при други икономически институционални реалности, се препоръчва да се модифицира обхватът на индикатора.

От гледна точка на финансовото изпълнение (усвояемостта на средствата), спрямо останалите 6 оперативни програми, които се изпълняват в България, в процентно изражение ОПАК е оперативната програма с най-добър напредък. Въпреки това, следва да се отбележи, че финансовият напредък е зависим от неприключилите проекти, както и от забавянето на плащанията по програмата през 2010 г. Групата на неприключилите с окончателно разплащане проекти създава несигурност при изчислението както на финансовия, така и на физическия напредък. Поради тази причина, доколкото е в компетенциите на УО, следва да се вземат бързи решения по отношение на проектите, за които няма решение за окончателно плащане. Като се има предвид правилото N+3 / N+2, ИГРП за 2012 и 2013 г. трябва да осигуряват процедури, по които могат да се финансират „ликвидни“ проекти – такива с проектна зрялост и кратък период за изпълнение.

Като цяло може да се направи извод, че в случаите, за които има физически напредък и отчетени релевантни разходи, проектите индикират сравнително ефикасно разходване на средствата. Направените изводи по отношение на ефикасността, обаче, не могат да бъдат приети безусловно, поради редица методологични трудности и най-вече заради липсата на референтни пазарни цени, които да позволят осъществяване изчерпателна оценка на ефикасността. На първо място, разработването на детайлна методология за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното бюджетиране на дейностите би подпомогнало оценката на ефикасността на дейностите по програмата. На второ място, въвеждането и прилагането на методология за определяне референтните пазарни цени на дейностите, изпълнявани по Програмата ще позволи изчерпателното оценяване на ефикасността в бъдеще.

Използваният инструментариум за анализ на ефикасността показва възможно наличие на неефикасност при проектите, в които размерът на синтетично генерирано перо „други разходи“, както и разходите за управление и публичност, е относително висок. Друго евентуално наличие на неефикасност е възможно по проектите по ПО 2, изпълнявани от СГО.

Сред най-често срещаните проблеми на бенефициентите при кандидатстване са планирането на разходите и формулиране на индикаторите по проектите. Освен поради горепосочените проблеми с измерването на ефикасността, в тази връзка също е необходимо да се разпишат по-подробни указания за планирането и попълването на бюджета на проектите и да се автоматизират файловете на бюджета. Бенефициентите срещат трудности и с отчитането на изпълнените проекти (технически и финансови доклади). Поради тази причина е необходимо провеждането на допълнителни обучения за изпълнение и отчитане на проектите, след сключването на договорите, за да се обезпечи процесът на успешно изпълнение. Също така следва да продължи да се оптимизира и подобрява механизмът на комуникация с бенефициентите в процеса на изпълнение на проектите, като е препоръчително кореспонденцията да се води в писмен вид.

Забавянията в извършване на плащанията при вече приключили проекти затруднява също и бенефициентите. Освен идентифицираната нужда от ускоряване на процеса по разрешаване на казусите и проблемните проекти и още по-детайлизирани обучения на екипите на бенефициентите, следва да продължи подобряването на качеството на проверките на място с оглед навременно идентифициране на потенциални проблеми.

Приоритетите на ОПАК са актуални не само към момента на оценката, но се очаква да бъдат актуални и след 2013 г. Програмата има специфични цели, обхват и типове дейности, които не се покриват по други програми на ЕС и на други чуждестранни донори. Възможностите за подкрепа чрез други програми и финансови източници са ограничени, като те са предимно в сферата на СГО. С оглед на идентифицираните нужди и съответните възможности за финансиране, може да се направи заключение,

че ОПАК се очаква да бъде необходим финансов инструмент и през следващия програмен период.

Всички основни изводи, идентифицирани добри практики и препоръки са структурирани в таблицата по-долу. В таблицата са включени също и потенциални отговорни институции, както и тежест на препоръката (1-препоръка със сериозна тежест, 3-препоръка с относително по-ниска същественост).

№	Извод	Добра практика	Препоръка	Отговорен	Тежест
1.	<ul style="list-style-type: none"> За разработването на ИГРП е установена ясна и ефективна процедура в Наръчника на УО До голяма степен процедурата за изготвяне на ИГРП осигурява възможност за съответствие с актуалните нужди на целевите групи. 	<p>Писмата за набиране на проектни идеи, срещите с потенциални бенефициенти представляват добър пример за подхода „отдолу-нагоре“ при отразяването на нуждите на бенефициентите</p>	<ul style="list-style-type: none"> В ИГРП да се включи отново колона „Индикатори“ Намаляване на броя на контролите от страна на отдел КиН в контролния лист за разработване на ИГРП Коригиране на установените неточности в контролния лист за разработване на ИГРП Канализиране на процеса на допитване до потенциалните бенефициенти чрез срещи с тях – предвиждане на мин. срещи годишно; провеждане на срещи след получаването и обработването на получените писма с проектни идеи с цел постигането на по-ефективен обмен на идеи Разширено използване на ревизираната интернет страница на УО на ОПАК с цел бързина на получаване на проектните идеи и възможност за brainstorming между потенциалните бенефициенти; Включване на СГО/СИП в процеса на набиране на проектни идеи в качеството им на целева група. 	УО и потенциални бенефициенти	3
2.	<ul style="list-style-type: none"> Включването на процедури в ИГРП става на базата на писмени мотиви, но самите мотиви са с различен обхват и формат. 	<p>Само по себе си програмирането въз основа на писмени мотиви е добра практика. Като добра практика може да се отчете и мотивацията по ПО 1 на това защо някои проектни идеи не са били подходящи за включване в ИГРП 2011.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Разработване на мотивите за процедурите по образец с установени минимални критерии Разработване на мотивация и по ПО 2 и ПО 3 защо някои от получените проектни идеи не са подходящи за включване в ИГРП Включване на обратна връзка на потенциалните бенефициенти, които са подали проектни идеи, като елемент от процедурата по разработване на ИГРП. 	УО	2
3.	<ul style="list-style-type: none"> При изготвянето на ИГРП 2010 е - 	-	<ul style="list-style-type: none"> Дори в условията на криза, УО би следвало да се 	УО	3

<p>следван по-различен подход спрямо 2011 г., като Процедурите в нея са базирани на приоритетите за 2010 г. на Правителството на европейското развитие на България, формирани въз основа на необходимостта от мерки за излизане от икономическата и социална криза. Дефинираните от правителството общи приоритети и цели трудно биха могли да се превърнат в достатъчно конкретна база за избор на процедури, които да бъдат включени в ИГРП.</p>	<p>придържа към подхода „отдолу-нагоре“ при идентифицирането на проектни идеи и разработването на ИГРП. По този начин самите бенефициенти ще имат висока мотивация да кандидатстват и е по-малка вероятността да бъдат прекратени процедурите.</p>		
<p>4.</p> <ul style="list-style-type: none"> Сроковете предвидени в ИГРП като цяло се спазват. Неравномерно разпределение на обявяването на процедури затруднява процеса на оценка на предложенията. 	<ul style="list-style-type: none"> При необходимост сроковете за кандидатстване се удължават. Процедурите за 2011 г. са в много по-голяма степен равномерно разпределени, спрямо предходни ИГРП. 	<ul style="list-style-type: none"> Повторно преминаване към едновременно обявяване на голям брой процедури (каквото потенциално се очаква в първото тримесечие на 2012 г.) отново би затруднило процеса на оценка. <p>УО</p>	2
<p>5.</p> <ul style="list-style-type: none"> Целите на подприоритетите, съответно приоритетите на ОПАК са актуални, попадат в обхвата на разгледаните стратегически документи и отговарят на целите на 	<ul style="list-style-type: none"> Процесът на разработване на ИГРП осигурява съответствие със стратегическите документи 	<ul style="list-style-type: none"> На база на направения преглед на документите не е идентифицирана необходимост от промяна на стратегията, целите и приоритетите на ОПАК. Възможно е включване на допълнителни дейности (идентифицирани в т.2.2.2) по предстоящи процедури, които да отговорят в пълна степен на <p>УО</p>	3

административната и съдебната реформи.		приоритетите дефинирани в стратегическите документи	
<p>6.</p> <ul style="list-style-type: none"> • До голяма степен ОПАК успява своевременно да отговори на нуждите на бенефициентите и целевите групи • При анализа на резултатите от онлайн въпросника, се забелязва по-съществена разлика в отговорите по отношение на съответствието с нуждите и навременността на проектите за съдебната система. • През 2010 г. е предвидена само една процедура за съдебната система • За съдебната система процентът на предвидените средства (20,4% от всички предвидени средства) е по-нисък от процента на обявените процедури (23,6%). 	<ul style="list-style-type: none"> • В най-голяма степен има срещане на нуждите на бенефициентите от централните администрации 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се продължи тенденцията на увеличаване на броя на процедурите за съдебната система • Да се увеличат и средствата предвидени по процедури за съдебната система 	<p>УО</p> <p>1</p>
<p>7.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Програмата осигурява много добро покритие на типовете дейности, които са предвидени в нея. • До момента Програмата не е осигурила пълно покритие единствено на типовете дейности, предварително заложи в ОПАК, за целите на Транснационалното и 	<ul style="list-style-type: none"> • Международният обмен на „добри практики“ е хоризонтална дейност, която се предвижда в Насоките/Указанията за кандидатстване по останалите подприоритети 	<ul style="list-style-type: none"> • С оглед на наличието на по-приоритетни процедури и идентифицираните цели в стратегическите документи, към момента не е необходимо програмирането на процедури по подприоритет 3.4. 	<p>УО</p> <p>3</p>

	междурегионалното сътрудничество				
8.	<ul style="list-style-type: none"> До 2010 г. сроковете на фазите набиране и оценка на проекти по процедурите на ОПАК нарастват. В най-голяма степен има увеличаване на сроковете в процеса на оценка и договаряне, който нараства повече от 7 пъти спрямо 2007 г. 	<ul style="list-style-type: none"> През 2011 г. се забелязва намаляване на сроковете и в трите фази. 	<ul style="list-style-type: none"> Намаляване на сроковете за оценка и договаряне на проектните предложения, например чрез: <ul style="list-style-type: none"> Допълнителни обучения/инструкции за външни оценители Участие на експерти от УО като помощник-оценители и председатели Придържане към по-гъвкаво програмиране (подобно на ИГРП 2011) 	УО и външни оценители	1
9.	<ul style="list-style-type: none"> По-голямата част от препоръките в докладите за състоянието на държавната администрация, както и в НПР попадат в обхвата на подприоритет 3.1 и 3.2 на ОПАК. Същото се отнася и до НПР, които поддържат актуалността и на дейностите по ПО 2. Най-голям брой бенефициенти (участвали в онлайн въпросника) са посочили като основна нужда подобряването на обслужването на гражданите/бизнеса, което попада в обхвата на подприоритет 3.1 	<ul style="list-style-type: none"> Подприоритет 3.1. е един от най-интензивните по ОПАК до момента – 7 процедури. 	<ul style="list-style-type: none"> Подприоритет 3.1 (и 3.2) следва да продължава да бъде приоритетен при програмирането на ИГРП. 	УО	2
10.	<ul style="list-style-type: none"> Индикаторите на ОПАК не са добре формулирани, като за повечето от тях се препоръчват промени/разширяване на дефинициите и/или 	<ul style="list-style-type: none"> Поставени са основите за отразяване прилагането на хоризонталните 	<p>Да се подготви наръчник за индикаторите, включващ прецизни дефиниции на макроиндикатори, микроиндикатори и логическите връзки между тях.</p> <p>Да се разшири обхватът от документи, които отчитат постигането на заложените цели.</p>	УО	1

<p>актуализиране на целевите стойности.</p>	<p>политики на ЕС</p>	<p>Индикаторите да се преформулират / разширят с цел пояснение на дефинициите. Да се въведе нов индикатор (на мястото на Брой СГО, обучили служителите си):</p> <ul style="list-style-type: none"> Общ брой на обучените служители от СГО, което ще позволи да се отчита и свързаният с него индикатор – Брой жени от общо обучените лица 	
<p>11. • Изпълнението на строго дефинираните дейности по заложената система от индикатори показва известно изоставане в достигането на целите за 2013 г.</p>	<p>• При обявяване на отделните процедури са дефинирани специфични индикатори, съответстващи на особеностите им.</p>	<p>• Специфичните индикатори не допринасят за директното отчитане на физическия напредък. Да се извърши преразглеждане на специфичните индикатори и съпоставянето им по отношение принос към ключовите индикатори, което да позволи по-точно и обективно да се измери както физическият напредък, така и постигане целите на самата програма.</p> <p>• Обхватът от дейности, включен в дефинициите на основните индикатори за изпълнение и резултат може да бъде разширен с цел:</p> <ul style="list-style-type: none"> Да обхване всички възможни предвидени дейности, имащи отношение към програмните цели; Да осигури съответствие между заложените макро индикатори и използваните специфични индикатори по отделните процедури; Да предостави възможност за включване на специфичните индикатори във формалното отчитане на проектното изпълнение по ОПАК. 	<p>УО 1</p>
<p>12. • Основна причина за отчитането на относително ниските</p>	<p>• В края на оценявания период УО е променил</p>	<p>• Да се разработят правила, по които микроиндикаторите да бъдат отнесени към</p>	<p>УО и бенефициентите 1</p>

	<p>резултати е липсата на пряко съответствие между заложените макро индикатори и отчитаните специфични микроиндикатори за изпълнението на отделните процедури. По този начин, на практика, не съществуват правила, по които микроиндикаторите да бъдат отнесени към заложената система от индикатори на макро програмно ниво.</p>	<p>формулярите за отчитане, в посока подробно отразяване постигането на заложените цели и индикатори</p>	<p>заложената система от индикатори на макро програмно ниво.</p> <ul style="list-style-type: none"> Да се въведе структуриран детайлен формат за техническото отчитане на проектните дейности, който да осигури прилагането на единен систематичен подход, по който бенефициентите да представят своите проекти, изпълнението на дейности и постигнати резултати. Този формат може да надгради вече въведения формуляр на отчитане от УО, на база подобрената система от индикатори. 		
13.	<ul style="list-style-type: none"> Информацията за определени индикатори не е изисквана и съответно не е представена от Бенефициентите в техните отчети по приключилите проекти в необходимата конкретика и детайлност за измерване на физическия напредък. 	<ul style="list-style-type: none"> В края на оценявания период УО е променил формулярите за отчитане, в посока подробно отразяване постигането на заложените цели и индикатори 	<ul style="list-style-type: none"> При възможност, да се подготви запитване до бенефициентите за поясняване на постигнатите резултати като за целта се използва стандартизирана таблична форма за попълване на проектните резултати съгласно индикаторите за физически напредък. 	УО	3
14.	<ul style="list-style-type: none"> Липсва информация доколко заложените целеви стойности на индикаторите са актуални към момента, както и техническа информация как тези цели са били определени. 	-	<ul style="list-style-type: none"> При възможност, да се разработи методология за определяне на целевите стойности на индикаторите, както и да се изготви допълнителен детайлен анализ за потвърждаване или ревизиране на целевите стойности на индикаторите. 	УО	2
15.	<ul style="list-style-type: none"> За някои от индикаторите е налице голямо преизпълнение на заложените целеви стойности, което показва слабо проучване на програмиране на индикатори и известна неефикасност на 	<ul style="list-style-type: none"> Най-успешни дейности по отношение на физическия напредък са организирането на информационни кампании 	<ul style="list-style-type: none"> Необходимо е пренасочване на предвидени средства за постигане на тези цели (ако има такива) към дейности със значително по-ниско ниво на изпълнение. 	УО	3

	разходваните средства за тези дейности.				
16.	<ul style="list-style-type: none"> • Основен проблем при изпълнението на заложените цели се оказва индикаторът „Общ брой на обучените служители в администрацията“. Към момента, изпълнението на индикатора е относително ниско и съществува голям риск целевата стойност на този индикатор да не може да бъде постигната по обективни причини. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Тъй като целевата стойност е била заложена при други икономически институционални реалности, се препоръчва да бъде актуализирана заложената стойност и да се редуцира съгласно настоящата действителност. 	УО	1
17.	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовият напредък е зависим от неприключилите проекти, както и от забавянето в изпълнението на програмата през 2009 и 2010 г. • Групата на неприключилите с окончателно разплащане проекти създава несигурност при изчисление както на финансовия, така и на физическия напредък 	<ul style="list-style-type: none"> • В последните месеци се наблюдава спазване сроковете за разглеждане исканията за плащане 	<ul style="list-style-type: none"> • Да се вземат бързи решения по отношение на проектите, за които няма решение за окончателно плащане, доколкото това е в компетенциите на УО. 	УО	1
18.	<ul style="list-style-type: none"> • Отговарянето на изискването на правилото N+3 / N + 2 ще бъде най-критично през 2013 г. 	-	<ul style="list-style-type: none"> • ИГРП за 2012 и 2013 трябва да осигурява процедури по които могат да се финансират „ликвидни“ проекти – такива с проектна зрялост и къс период за изпълнение. 	УО и КН	1
19.	<ul style="list-style-type: none"> • На ниво програма условно може да се направи извод, че в случаите, за които има 	-	<ul style="list-style-type: none"> • И двата извода не могат да бъдат приети безусловно, поради липса на прецизна методология за определяне границите на приемливите пазарни 	УО	3

	физически напредък и отчетени релевантни разходи, проектите индикират сравнително ефикасно разходване на средствата.		цени на стоки и услуги, сходни на тези, които се потребяват/ползват в рамките на проектите по ОПАК. Ето защо, ще бъде удачно в изпълнявания в момента на оценката проект за установяване на пазарни цени, да се разработи детайлна методология за определяне интервалите на приемливите пазарни цени на тези стоки и услуги при фиксирано качество.		
20.	Налице е значителна сума в синтетично генерираното перо „Други разходи”, което създава сериозни затруднения пред измерването на ефикасността на програмата до момента.	-	<ul style="list-style-type: none"> УО следва да разработи детайлна методология за отчитане, която да подпомогне бенефициентите в коректното бюджетиране на дейностите. Налагането на изисквания за прецизно отчитане и обосноваване на тези други разходи, ще редуцира възможното неефикасно разходване на средства. 	УО и бенефициентите	2
21.	Възможно е наличие на неефикасност при усвояване на средствата по ПО 2 от СГО (в сравнение с останалите видове бенефициенти). Възможно е наличие на неефикасност при разходите за публичност и управление.	-	<ul style="list-style-type: none"> Увеличаване контрола по отношение на прилаганите в изпълнението цени. 	УО	3
22.	<ul style="list-style-type: none"> Сред най-честите проблеми на бенефициентите при кандидатстване са планирането на разходите и формулиране на индикаторите по проектите 	<ul style="list-style-type: none"> Насоките/Указанията за кандидатстване съдържат референции към вече изпълнени проекти и постигнати резултати Добра комуникация с УО в процеса на 	<ul style="list-style-type: none"> Необходимо е да се разпишат по-подробни указания за планирането и попълването на бюджета на проектите и да се автоматизират файловете на бюджета - препоръчително да се автоматизира прехвърлянето на информация от описите по отделните бюджетни пера, както и да се въведат контролни клетки, които да индикират при надхвърляне на процентните ограничения по 	УО и бенефициентите	2

	кандидатстване	<p>съответните процедури;</p> <ul style="list-style-type: none"> Референтните цени, които ще бъдат разработени, да се предоставят за информация на бенефициентите, без да имат задължителен характер, с оглед избягване на завишени цени при разработване на бюджетите (по информация от УО към момента се предвижда референтните цени да се използват само за целите на оценката). 			
23.	<ul style="list-style-type: none"> Отчитането на проектите е затруднило бенефициентите – в техническите и финансови доклади 	<ul style="list-style-type: none"> Насоките за кандидатстване стават все по-разяснителни 	<ul style="list-style-type: none"> УО да организира допълнителни обучения за изпълнение и отчитане на проектите, след сключването на договорите, за да се обезпечи процеса на успешно изпълнение 	УО	2
24.	<ul style="list-style-type: none"> Забавяне в процеса на оценка на проектните предложения - неспазване на нормативно установените срокове за оценка на проектни предложения (срок до 3 месеца от издаването на акта за определяне състава на оценителната комисия⁹⁷). 	<ul style="list-style-type: none"> Има разработени подробни Инструкции към лицата, включени в процеса на оценка на проектни предложения по Оперативна програма „Административен капацитет“ Наличие на по-подробни указания и примери за цялостния процес на оценка Провеждане на обучения на външните оценители Провеждане на тестове 	<ul style="list-style-type: none"> Включване на служител на УО като председател на оценителната комисия, както и на помощник-оценители от УО - по този начин ще се гарантира стриктно спазване на процедурите и правилата за допустимост и административно съответствие и ще се избегне връщане на оценителните доклади от УО, обжалвания на бенефициенти Увеличаване на броя на оценителите и помощник-оценителите (които да бъдат служители на УО) и в тази връзка увеличаване на щатния брой на експертите в УО. Извършване на оценка на нуждите за преценяване на точния брой необходими допълнителни експерти, на база предвидените процедури за 2012 г. и прогнозираните за 2013 г. 	УО	1

⁹⁷ ПМС 121

		за външните оценители като част от процедурата по включването им в списъка на физически лица – външни оценители.			
25.	<ul style="list-style-type: none"> Недобро познаване на правилата за изпълнение и отчитане на проектите по ОПАК и общите условия по договорите от страна на бенефициентите 	<ul style="list-style-type: none"> Провеждане на обучения Добра комуникация с УО 	<ul style="list-style-type: none"> Да продължават да се организират детайлни обучения за бенефициентите, чиито проекти са одобрени веднага след подписването на договорите за безвъзмездна помощ, по отношение на изисквания за техническа и финансова отчетност, тръжни процедури, ангажименти по информация и публичност (да продължи вече започнатата практика), в това число и по отношение на правилата за публичност и визуализация Да продължи да се оптимизира и подобрява механизмът на комуникация с бенефициентите в процеса на изпълнение на проектите, като е препоръчително кореспонденцията да се води в писмен вид – електронна поща с оглед съкращаване на сроковете за отговор и оставяне на писмена следа за водената кореспонденция. 	УО и бенефициенти	2
26.	<ul style="list-style-type: none"> Проблеми и забавяния при провеждането на обществени поръчки 	<ul style="list-style-type: none"> Процедури за осъществяване на предварителен, текущ и последващ контрол върху избора на изпълнители Информационни кампании в процеса на 	<ul style="list-style-type: none"> Препоръчително е стриктно да се следи за спазването на вътрешните за УО срокове с цел избягване на забавяния предизвикани от контрола върху документацията от страна на УО (при необходимост да се увеличи капацитета на отдел „Контрол и нередности“). При необходимост да се търси подкрепа от страна на Агенцията по обществени поръчки за провеждане на съвместни 	УО и бенефициенти	2

		<p>набиране на проектни предложения, които са практически насочени и базирани по-скоро на въпроси на бенефициентите, отколкото на стандартните пояснения за разработването на проекти (по данни от УО);</p>	<p>обучения на бенефициентите.</p>		
27.	<ul style="list-style-type: none"> Забавяния в извършване на плащанията при вече приключили проекти 	<ul style="list-style-type: none"> Добро качество на провеждания мониторинг и проверките на място осъществявани към момента 	<ul style="list-style-type: none"> Да се провеждат още по-детайлизирани обучения на екипите на бенефициентите и подробно да се разясняват процесите по отчитане на изпълнението на дейностите и разходите. Да се продължи подобряване качеството на проверките на място с оглед навременно идентифициране потенциални проблеми. 	УО и бенефициенти	1
28.	<ul style="list-style-type: none"> Дейностите по ПО 4 като цяло покриват заложените в ОПАК типове дейности, с изключение на транснационално и междурегионално сътрудничество Провеждането на комуникационни дейности в периода 2009-2010 г. донякъде е било проблематично Както и бенефициентите, така и служителите на УО посочват, че е необходимо повече внимание по 	<ul style="list-style-type: none"> По ПО 4 са провеждани редица обучения в други страни-членки на ЕС 	<ul style="list-style-type: none"> Би било полезно в системата от индикатори да се включат индикатори и по Приоритетна ос 4. ПО 4 би могла да бъде използвана още по-интензивно за дейности свързани с разработване на документи и процедури за управлението на ОПАК ПО 4 може да бъде използвана за организирането на събития/възможности за обмен на добри практики в сферите на хоризонталните принципи Като цяло ПО 4 може да бъде използвана за изпълнение на много голям брой от препоръките, включени в настоящия оценителен доклад. 	УО	3

отношение на отчитането на хоризонталните принципи.	
<p>29.</p> <ul style="list-style-type: none">• ОПАК има специфични цели, обхват и типове дейности, които не се покриват по други програми на ЕС и на други чуждестранни донори. <p>-</p> <ul style="list-style-type: none">• УО на ОПАК следва да следи за възможни припокривания на сфери на дейности с програмите по:<ul style="list-style-type: none">○ Меморандум за разбирателство относно изпълнението на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство 2009 – 2014 г.○ Норвежкия финансов механизъм 2009 – 2014 г.	2

Таблица 89: Изводи и препоръки

5 Приложения

Приложение 1: Списък на прегледаните документи

№	Наименование на документа/източника
1.	Актуализиран вариант на Оперативна програма „Административен капацитет“ с посочени актуализациите в нея
2.	Пълен списък с проектите по ОПАК(с включени електронни пощи на бенефициентите)
3.	Налични таблици с попълнени стойности на индикаторите (обобщени и необобщени) за изпълнение на ОПАК (за изпълнение, резултат и при наличност за въздействие)
4.	ИГРП и техните периодични изменения, 2007, 2008, 2009, 2010 г. и 2011 г. (касаеща шестмесечието)
5.	Годишни доклади за напредъка на Програмата, 2007, 2008, 2009 и 2010 г.
6.	Финансови доклади за изпълнението на Програмата по години (2007, 2008, 2009, 2010 г.), както и съответните актуализации (в случай на наличие на такива)
7.	Годишен доклад за усвояването на средствата от ЕС в Република България за 2010 г.
8.	Вътрешни правила на Комитета за наблюдение
9.	Протоколи от заседанията на КН
10.	Механизъм за определяне и участие на представители на неправителствените организации в заседанията на Комитета за наблюдение на Оперативна програма “Административен капацитет”
11.	Наръчник на УО за изпълнение на програмата
12.	Доклади от вътрешните проверки/одитни доклади по Програмата
13.	„SWOT” анализ на ОПАК
14.	План за оценка на ОПАК (актуална и предходни версии)
15.	Предварителна оценка на ОПАК
16.	Финансов план с индикативното финансово разпределение на средствата по ОПАК, по години, по ПО, по процедури и съответните му актуализации
17.	Справка за нередности по Програмата
18.	Вътрешни детайлни правила за работа на оценителните комисии по Оперативна програма “Административен капацитет”
19.	Комуникационен план на Оперативна програма „Административен капацитет”, актуализирана версия 2007 – 2013 г.
20.	Годишни технически и финансови доклади за изпълнението на Комуникационния план на ОПАК
21.	Финални Доклади/Протоколи от оценките на проектните предложения по всички процедури
22.	Насоки за кандидатстване/Указания за кандидатстване при процедури за директно предоставяне, включително и методиката за оценка на проектите
23.	Годишните планове за проверките на място

24.	Обобщена информация за проведени проверки на място и препоръки вследствие на проверките
25.	Одобрени годишни и междинни доклади по проектите
26.	Финансови отчети по проектите
27.	Окончателни технически доклади по проектите
28.	Ръководство за изпълнение на договорите за безвъзмездна финансова помощ по ОПАК
29.	Доклади за състоянието на администрацията (2006, 2007, 2008, 2009 и 2010 г.)
30.	ИСУН – Информационна Система за Управление и Наблюдение
31.	Системата LOTNAR
32.	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of The Council on the European Social Fund and Repealing Regulation (EC) No 1081/2006, Brussels, 6.10.2011
33.	Работен документ на ЕК № 2 Индикативни насоки за методите на оценка: индикатори за мониторинг и оценка за програмния период 2007-2013
34.	Работен документ на ЕК № 5 Индикативни насоки за методите на оценка: Оценка през програмния период – април 2007 г.
35.	Работен документ на ЕК № 7 Индикативни насоки за методите на оценка: Докладване на ключови индикатори на ЕФРР и КФ – юли 2009 г.
36.	„Outcome Indicators and Targets” - Fabrizio Barca, Philip McCann; Уеб-адрес: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/e2aluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf
37.	„EVALSED” - the resource for the evaluation of socio-economic development. Уеб-адрес: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm
38.	Световна банка: “WorldwideGovernanceIndicators”, Daniel Kaufmann & Colleagues. Уеб-адрес: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp
39.	Информационен портал за НПО в България; Уеб-адрес: www.ngobg.info
40.	Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета
41.	Регламент (ЕО) № 1998/2006 на Комисията
Стратегически документи	
42.	Актуализирана стратегия за децентрализация 2006 – 2015 г.
43.	Програма за изпълнение на стратегията за децентрализация 2006 - 2009 г.
44.	Програма за изпълнение на стратегията за децентрализация 2010 - 2013 г.
45.	Стратегия за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006-2008 г.
46.	Програма за изпълнение на стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 1.01 – 31.12.2008 г.
47.	Програма за по-добро регулиране 2008-2010 г. и 2010-2013 г.
48.	Доклади за изпълнение на Програмата за по-добро регулиране
49.	Актуализирана стратегия за реформа на българската съдебна система
50.	Програма за изпълнение на Актуализираната стратегия за реформа на българската съдебна система
51.	Отчети за реализирането на Програмата за изпълнение на Актуализираната стратегия за реформа на българската съдебна система

52.	Стратегия за продължаване на реформата на съдебната система в условията на пълноправно членство в Европейския съюз
53.	Национална програма за реформи (2007 - 2009)
54.	Национална програма за реформи (2008 - 2010)
55.	Национална програма за реформи (2011 - 2015) Предварителен вариант, април 2011г.
56.	Отчети за изпълнението на Националните програми за реформи на Република България за периода 2007-2010 г.
57.	Стратегия за управление на човешките ресурси в държавната администрация 2006 - 2013 г.
58.	План за изпълнение на стратегията за управление на човешките ресурси 2006 – 2009 г.
59.	Доклади за изпълнение на Стратегията за управление на човешките ресурси в държавната администрация
60.	Стратегия за обучение на служителите в администрацията
61.	Програма за прозрачност в дейността на държавната администрация и на лицата, заемащи висши държавни длъжности
62.	Общата стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015 г.
63.	Стокхолмска програма 2010 - 2014 г.
64.	Стратегия Европа 2020






Приложение 2: Резултати от проведеното онлайн изследване

Междинна оценка на ОПАК

Status:	Live	Partial completes:	0 (0%)
Start date:	30-9-2011	Screened out:	0 (0%)
End date:	13-10-2011	Reached end:	108 (100%)
Live:	14 days	Total responded:	108
Questions:	31		
Panel			
Bounced	0 (0%)	Reached end:	107 (100%)
Declined	0 (0%)	Responses:	107 (43,1%)
Non-panel			
Responses:	1	Partial completes:	0
Start page views:	7	Screened out:	0
		Reached end:	1 (100%)

1. Моля, отбележете статут на Вашия проект (в случай, че имате повече от един проект по ОПАК, моля попълнете въпросника само за последния си проект)






(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Текущ	26		24 %
2 Проект с приключили дейности, но неизплатено окончателно плащане	34		31 %
3 Приключил	47		44 %
4 Прекратен	1		1 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

2. Каква беше Вашата роля в проекта по ОПАК?






(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 Ръководител на проект	61		56 %
2 Експерт, разработил проектното предложение	5		5 %
3 Член на екипа по проекта	35		32 %
4 Други, моля отбележете.	7		6 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

3. Моля, изберете Приоритет на ОП "Административен капацитет", по който изпълнявате/сте изпълнили проект:

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Приоритетна ос I: Добро управление	36		33 %
2 Приоритетна ос II: Управление на човешките ресурси	36		33 %
3 Приоритетна ос III: Качествено административно обслужване и развитие на електронното управление	33		31 %
4 Приоритетна ос IV: Техническа помощ	3		3 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			






4. Моля, изберете тип бенефициент

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Централна администрация	16		15 %
2 Общинска/регионална администрация	26		24 %
3 Орган на съдебната система	9		8 %
4 СГО/НПО	51		47 %
5 Други, моля отбележете.	6		6 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			






5. Запознати ли сте с нормативната рамка, отнасяща се за процеса на подготовка на проекта?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Да, напълно, познавам документите на европейско, национално и регионално ниво	61		56 %
2 Отчасти, познавам само пряко касаещите проекта нормативни документи	39		36 %
3 Срещам/м затруднения при ползването на приложимата нормативна уредба	4		4 %
4 Имам/м необходимост от запознаване и разясняване на приложимата нормативна база	4		4 %
5 Не съм запознат/а	0		0 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

6. Запознати ли сте с нормативната рамка, отнасяща се за процеса на изпълнение на проекта?







(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Да, напълно, познавам документите на европейско, национално и регионално ниво	57		53 %
2 Отчасти, познавам само пряко касаещите проекта нормативни документи	42		39 %
3 Срещам/м затруднения при ползването на приложимата нормативна уредба	5		5 %
4 Имам/м необходимост от запознаване и разясняване на приложимата нормативна база	4		4 %
5 Не съм запознат/а	0		0 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

7. Запознати ли сте с индикаторите за изпълнение на ниво Оперативна програма?







(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 Да, напълно, познавам индикаторите на ОПАК във връзка с процеса на изготвяне на проектни предложения по програмата	57		53 %
2 Отчасти, познавам само индикаторите на ОПАК, които са приложими за схемите, по които кандидатствам/х и са посочени в Насоките за кандидатстване	47		44 %
3 Срецам затруднения при определянето към кои индикатори на ниво Оперативна програма би могъл да допринесе изпълняваният от нас проект	2		2 %
4 Имам/м необходимост от разясняване на индикаторите на ОПАК и ролята на бенефициентите за изпълнението им	1		1 %
5 Не познавам индикаторите на ОПАК	1		1 %
6 Други, моля отбележете.	0		0 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			







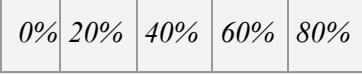
8. Вашият проект допринесе/ допринесе ли за изпълнението на индикатори на ниво Оперативна програма?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Да, допринесе за изпълнението на всички индикатори по подприоритета и процедурата, по която е финансиран проектът	62		57 %
2 Допринесе/ допринесе за изпълнението на някои от индикаторите по подприоритета и процедурата, по която е финансиран проектът	37		34 %
3 На ниво проект е трудно да се проследи реалният принос към индикаторите по подприоритета и процедурата, по която е финансиран проектът	6		6 %
4 Проектът не допринесе/ допринесе за изпълнението на индикаторите по подприоритета и процедурата, по която е финансиран	1		1 %
5 Други, моля отбележете.	2		2 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

9. Запознати ли сте със задължението на бенефициентите и Управляващия орган да отчетат ежегодно участниците по проекта (влезли в проекта, излезли от проекта, пренесени данни за участници от предходни години, когато проектът се изпълнява в продължение на повече от една календарна година)?







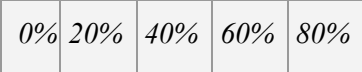
(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Да, напълно, познавам задължението за ежегодно отчитане на участниците по проекта и стриктно го изпълнявам/х	74		69 %
2 Отчасти, подавам/х само информацията за влезлите участници, която и когато се изисква от УО	23		21 %
3 Срещам/х затруднения при изготвянето на информацията за ежегодно отчитане участниците по проекта	1		1 %
4 Изпитвам/х необходимост от разясняване на задълженията на бенефициента по ежегодното отчитане на участниците по проекта	2		2 %
5 Не съм информиран от УО за задължението за ежегодно отчитане на участниците по проекта	5		5 %
6 Други, моля отбележете.	3		3 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			

10.1. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Бенефициента






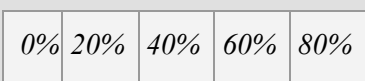
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Няма да отговори	1		1 %
2 В малка степен	3		3 %
3 В средна степен	8		7 %
4 В голяма степен	45		42 %
5 Напълно	49		45 %
6 Не мога да преценя	0		0 %
- Неприложимо	2		2 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			

10.2. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Организацията партньор







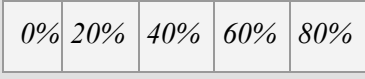
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да отговори	2		2 %
2 В малка степен	0		0 %
3 В средна степен	10		9 %
4 В голяма степен	16		15 %
5 Напълно	14		13 %
6 Не мога да преценя	0		0 %
- Неприложимо	66		61 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

10.3. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Целевите групи







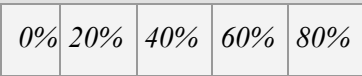
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да отговори	1		1 %
2 В малка степен	0		0 %
3 В средна степен	8		7 %
4 В голяма степен	48		44 %
5 Напълно	48		44 %
6 Не мога да преценя	2		2 %
- Неприложимо	1		1 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

10.4. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Администрацията







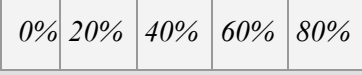
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да отговори	1		1 %
2 В малка степен	0		0 %
3 В средна степен	8		7 %
4 В голяма степен	47		44 %
5 Напълно	32		30 %
6 Не мога да преценя	2		2 %
- Неприложимо	18		17 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

10.5. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Съдебната система








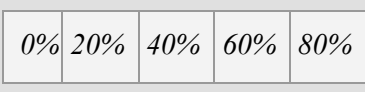
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да отговори	3		3 %
2 В малка степен	3		3 %
3 В средна степен	0		0 %
4 В голяма степен	3		3 %
5 Напълно	9		8 %
6 Не мога да преценя	3		3 %
- Неприложимо	87		81 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

10.6. В каква степен проектът (ще) отговори на нуждите на:

- Гражданите







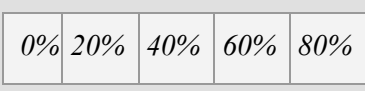
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да отговори	1		1 %
2 В малка степен	2		2 %
3 В средна степен	13		12 %
4 В голяма степен	48		44 %
5 Напълно	28		26 %
6 Не мога да преценя	2		2 %
- Неприложимо	14		13 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.1. Доколко навременен е/беше проектът за:

- Бенефициента








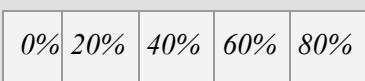
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	0		0 %
2 В малка степен	1		1 %
3 В средна степен	10		9 %
4 В голяма степен	43		40 %
5 Напълно	51		47 %
6 Не мога да преценя	1		1 %
- Неприложимо	2		2 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.2. Доколко навременен е/беше проектът за:

- Организацията партньор







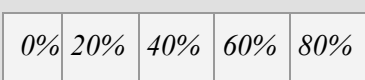
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	2		2 %
2 В малка степен	1		1 %
3 В средна степен	3		3 %
4 В голяма степен	18		17 %
5 Напълно	16		15 %
6 Не мога да преценя	2		2 %
- Неприложимо	66		61 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.3. Доколко навременен е/беше проектът за:

- Целевите групи







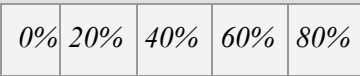
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	0		0 %
2 В малка степен	1		1 %
3 В средна степен	11		10 %
4 В голяма степен	43		40 %
5 Напълно	49		45 %
6 Не мога да преценя	3		3 %
- Неприложимо	1		1 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.4. Доколко навременен е/беше проектът за:

- Администрацията







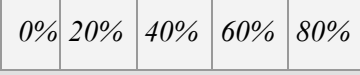
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	0		0 %
2 В малка степен	2		2 %
3 В средна степен	7		6 %
4 В голяма степен	35		32 %
5 Напълно	41		38 %
6 Не мога да преценя	4		4 %
- Неприложимо	19		18 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.5. Доколко навременен е/беше проектът за:

- Съдебната система







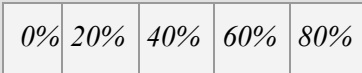
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	3		3 %
2 В малка степен	3		3 %
3 В средна степен	0		0 %
4 В голяма степен	6		6 %
5 Напълно	6		6 %
6 Не мога да преценя	3		3 %
- Неприложимо	87		81 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

11.6. Доколко навременен е/беше проектът за:







- Гражданите

(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не беше навременен	0		0 %
2 В малка степен	3		3 %
3 В средна степен	13		12 %
4 В голяма степен	37		34 %
5 Напълно	34		31 %
6 Не мога да преценя	6		6 %
- Неприложимо	15		14 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

12. В каква степен работата на организацията/институцията Ви се подобри в резултат от проектните дейности:







(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не се промени	7		6 %
2 В малка степен	5		5 %
3 В средна степен	28		26 %
4 В голяма степен	50		46 %
5 В много голяма степен	18		17 %
Average: 3,62 — Median: 4			
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

13.1. Според Вас, в каква степен този проект ще има ефект върху работата на Вашата организация през следващите години:

- През следващите 1-2 години







(Each respondent could choose only ONE response per sub-question.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да има ефект	4		4 %
2 В малка степен	8		7 %
3 В средна степен	19		18 %
4 В голяма степен	44		41 %
5 В много голяма степен	33		31 %
Average: 3,87 — Median: 4			
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

13.2. Според Вас, в каква степен този проект ще има ефект върху работата на Вашата организация през следващите години:

- През следващите 3-5 години






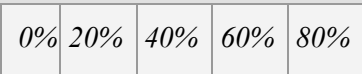
(Each respondent could choose only ONE response per sub-question.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да има ефект	5		5 %
2 В малка степен	5		5 %
3 В средна степен	28		26 %
4 В голяма степен	49		45 %
5 В много голяма степен	21		19 %
Average: 3,70 — Median: 4			
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

13.3. Според Вас, в каква степен този проект ще има ефект върху работата на Вашата организация през следващите години:







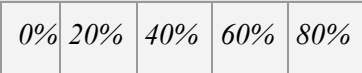
- През следващите 6-10 години

(Each respondent could choose only ONE response per sub-question.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Няма да има ефект	9		8 %
2 В малка степен	10		9 %
3 В средна степен	25		23 %
4 В голяма степен	46		43 %
5 В много голяма степен	18		17 %
Average: 3,50 — Median: 4			
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

14. Какви бяха основните проблеми, които срещнахте при кандидатстването с проекта? (Възможен е повече от един отговор)








(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Липса на информация	4		4 %
2 Неясноти в документите за кандидатстване	21		19 %
3 Недостатъчно съдействие от страна на УО	11		10 %
4 Неизчерпателни/непълни отговори на зададени въпроси в периода на кандидатстване	15		14 %
5 Не срещнахме затруднения.	66		61 %
6 Други, моля отбележете.	5		5 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

15. Моля, отбележете от какво съдействие се нуждаехте при подготовката на проекти по ОПАК. (Възможен е повече от един отговор)












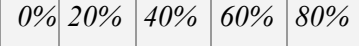
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 Разяснения по попълването на формуляра за кандидатстване	13		12 %
2 Повече разяснения при подготовката на бюджета	47		44 %
3 Повече разяснения при формулиране на индикаторите в проектното предложение (за изпълнение, за резултат, за въздействие)	38		35 %
4 Повече разяснения при подготовката на съпътстващата документация	28		26 %
5 Няма нужда от по-голямо съдействие	35		32 %
6 Други, моля отбележете.	4		4 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

16. При разработването на проектното предложение срещнахте най-сериозни затруднения с (Възможен е повече от един отговор):














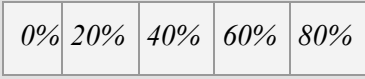
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Процеса на определяне на нуждите на организацията/институцията за кандидатстване по ОПАК и тяхното обосноваване	6		6 %
2 Процеса на определяне на целите (общи и специфични), дейностите и очакваните резултати от изпълнението на проекта	9		8 %
3 Процеса на формулиране на индикаторите за изпълнение на проекта	25		23 %
4 Процеса на планиране на необходимите финансови средства и изготвянето на бюджета за изпълнение на проекта	44		41 %
5 Времето планиране на проекта	25		23 %
6 Процеса на обосноваване на съответствието и приноса за изпълнение на хоризонталните политики на Европейския съюз	9		8 %
7 Процеса на описване и обосноваване на устойчивостта вследствие изпълнението на проекта	15		14 %
8 Техническото попълване на множество образци на документи за кандидатстване	22		20 %
9 Цялостния процес на координация на екипа за разработване на проектното предложение (ако е приложимо за Вашия проект)	1		1 %
10 Не срещнахме затруднения	27		25 %
11 Други, моля отбележете.	3		3 %
<i>Total respondents: 108</i>			

Skipped question: 0

17. Какви са/бяха основните проблеми, които срещнахте (срещате) при изпълнението на проекта? Моля, отбележете (Възможен е повече от един отговор):









(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Неясноти по документите за отчитане на изпълнението	34		31 %
2 Трудности при взаимодействието с УО	41		38 %
3 Трудности при отчитането на изпълнението на проекта	35		32 %
4 Утежнени процедури за плащане	71		66 %
5 С процеса на управление и отчитане на финансовите средства по проекта	27		25 %
6 С процеса на провеждане на обществени поръчки/тръжни процедури	43		40 %
7 С процеса на наблюдение и отчитане на изпълнението на индикаторите, заложиени в проекта	7		6 %
8 С процеса на координация и взаимодействие с партньорите по проекта (ако е приложимо за Вашия проект)	2		2 %
9 С процеса на координация, взаимодействие и контрол на изпълнителите по проекта (ако е приложимо за Вашия проект)	3		3 %
10 С процеса на поддържане, подреждане и съхранение на документацията по проекта	7		6 %
11 С процеса на спазване на изискванията за информация и публичност	2		2 %
12 Не срещаме затруднения	8		7 %
13 Други, моля отбележете.	8		7 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			

18. Каква допълнителна информация Ви бе необходима за процеса на подготовка на проекта (Възможен е повече от един отговор)?








(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

Response	Total	% of responses	%
----------	-------	----------------	---

1 Свързана с програмирането на целите, резултатите и индикаторите, заложи в проекта	21		19 %
2 Свързана със стратегическата и нормативна рамка	16		15 %
3 Свързана с планирането на проектния бюджет	33		31 %
4 Свързана с общите правила и стъпки за разработването на проекта	11		10 %
5 Свързана с процедурите и критериите за оценка на проектното предложение	20		19 %
6 Не ни беше необходима допълнителна информация	40		37 %
7 Други, моля отбележете.	3		3 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

19. Каква допълнителна информация Ви е необходима за процеса на изпълнение на проекта (Възможен е повече от един отговор)?

(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Свързана с постигането на целите, резултатите и индикаторите, заложи в проекта	16		15 %
2 Свързана със стратегическата и нормативна рамка	15		14 %
3 Свързана с изпълнението на проектния бюджет	27		25 %
4 Свързана с общите правила и стъпки за изпълнението на проекта	33		31 %
5 Свързана с процеса на управление и отчитане на проекта	48		44 %
6 Не ни беше необходима допълнителна информация	19		18 %
7 Други, моля отбележете.	7		6 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

20. Как се информирате за процедурите/възможностите за кандидатстване по ОПАК (Възможен е повече от един отговор)?






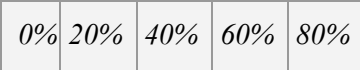
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 От електронната страница на Оперативната програма	94		87 %
2 Директно от Управляващия орган	29		27 %
3 От медиите	28		26 %
4 От други (кандидат) бенефициенти	10		9 %
5 Други, моля отбележете.	9		8 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			





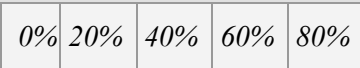
21. Посещавате ли електронната страница на ОПАК и ако „да” - колко често?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Ежедневно	11		10 %
2 Веднъж седмично	40		37 %
3 Веднъж месечно	30		28 %
4 По-рядко от веднъж месечно	25		23 %
5 Не посещавам тази електронна страница	2		2 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			







22. Получавала ли е Вашата институция/организация в качеството ѝ на потенциален бенефициент по ОПАК писмо от Управляващия орган със запитване за проектите идеи, които би желала да реализира по ОПАК?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

Response	Total	% of responses	%
1 Не е получавала	82		76 %
2 Да, веднъж	13		12 %
3 Да, 2-3 пъти	8		7 %
4 Да, повече от 3 пъти	5		5 %
Total respondents: 108 Skipped question: 0			






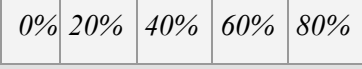
23. Ако имате възможност да участвате във формулирането на дейностите по Вашия проект днес, в каква степен щяхте да ги промените?

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Не бих ги променил/а	28		26 %
2 В малка степен	49		45 %
3 В средна степен	24		22 %
4 В голяма степен	4		4 %
5 В много голяма степен	3		3 %
Average: 2,12 — Median: 2			
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

24. Моля, дайте Вашата оценка за процеса на взаимодействие с УО при изпълнение на проекта:








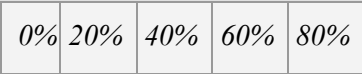
(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Отлична	18		17 %
2 Много добра	28		26 %
3 Добра	27		25 %
4 Задоволителна	24		22 %
5 Слаба	11		10 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

25. Моля, посочете какво според Вас би могло да се подобри в процедурите по ОПАК (Възможен е повече от един отговор):







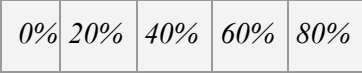
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 Удължаване на сроковете за кандидатстване	16		15 %
2 Опростяване на формулярите за кандидатстване	48		44 %
3 Увеличаване на общия бюджет на процедурите	23		21 %
4 По-широко популяризиране на обявените процедури	21		19 %
5 Подобряване на прозрачността в процеса на оценка на проектните предложения	52		48 %
6 Няма нужда от подобрене	11		10 %
7 Други, моля отбележете.	18		17 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

26. Моля, дайте Вашето мнение за документацията, свързана с процеса на кандидатстване и изготвяне на проектното предложение (Възможен е повече от един отговор):







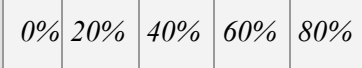
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Документацията е ясна и изчерпателна	34		31 %
2 Документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и възпрепятстват изготвянето на проектното предложение	44		41 %
3 Документацията изисква попълване на една и съща информация на различни места	34		31 %
4 Документацията е неясна, не съдържа достатъчно подробни указания за изготвянето на проектното предложение	6		6 %
5 Наложил се задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО	20		19 %
6 Други, моля отбележете.	2		2 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

27. Моля, дайте Вашето мнение за документацията, свързана с процеса на изпълнение и отчитане на проекта





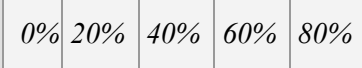
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Документацията е ясна и изчерпателна	30		28 %
2 Документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и объркват при отчитането на проекта	31		29 %
3 Документацията налага попълване на една и съща информация на различни места	34		31 %
4 Документацията е неясна, не съдържа достатъчно подробни указания за управлението и отчитането на проекта	14		13 %
5 Често се налага задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО	34		31 %
6 Други, моля отбележете.	9		8 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

28. Вашият проект допринесе/допринася ли за насърчаване спазването на хоризонталните политики на ЕС (Равнопоставеност между половете и превенция на дискриминацията; Партньорство; Иновации и прилагане на политики; Устойчиво развитие)?








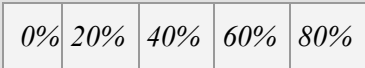
(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Да, напълно допринесе/допринася за всички принципи	66		61 %
2 Допринесе/допринася отчасти за някои от принципите	34		31 %
3 На ниво проект е труден за проследяване реалният принос по отношение на принципите	7		6 %
4 Проектът не допринесе/допринася, но и не оказва/оказва негативно влияние върху спазването на принципите	1		1 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

29. Моля, посочете дали някой/и от изброените по-долу фактори биха възпрепятствали кандидатстването на Вашата организация/институция по ОПАК (Възможен е повече от един отговор):






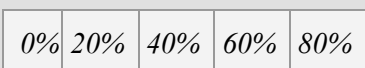
(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
-----------------	--------------	-----------------------	----------

1 Проблеми/трудности свързани с процеса на кандидатстване	12		11 %
2 Проблеми/трудности свързани с процеса на изпълнение на проектите	47		44 %
3 Техническа сложност на процедурите	16		15 %
4 Неинформираност за открити процедури	6		6 %
5 Нямаме нужди, на които процедурите по ОПАК биха могли да отговорят	6		6 %
6 Други, моля отбележете.	19		18 %
7 Не идентифицираме такива фактори	28		26 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			



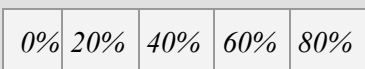
30. Кой е основният стимул на Вашата организация/институция за участие в ОПАК?

(Each respondent could choose MULTIPLE responses.)

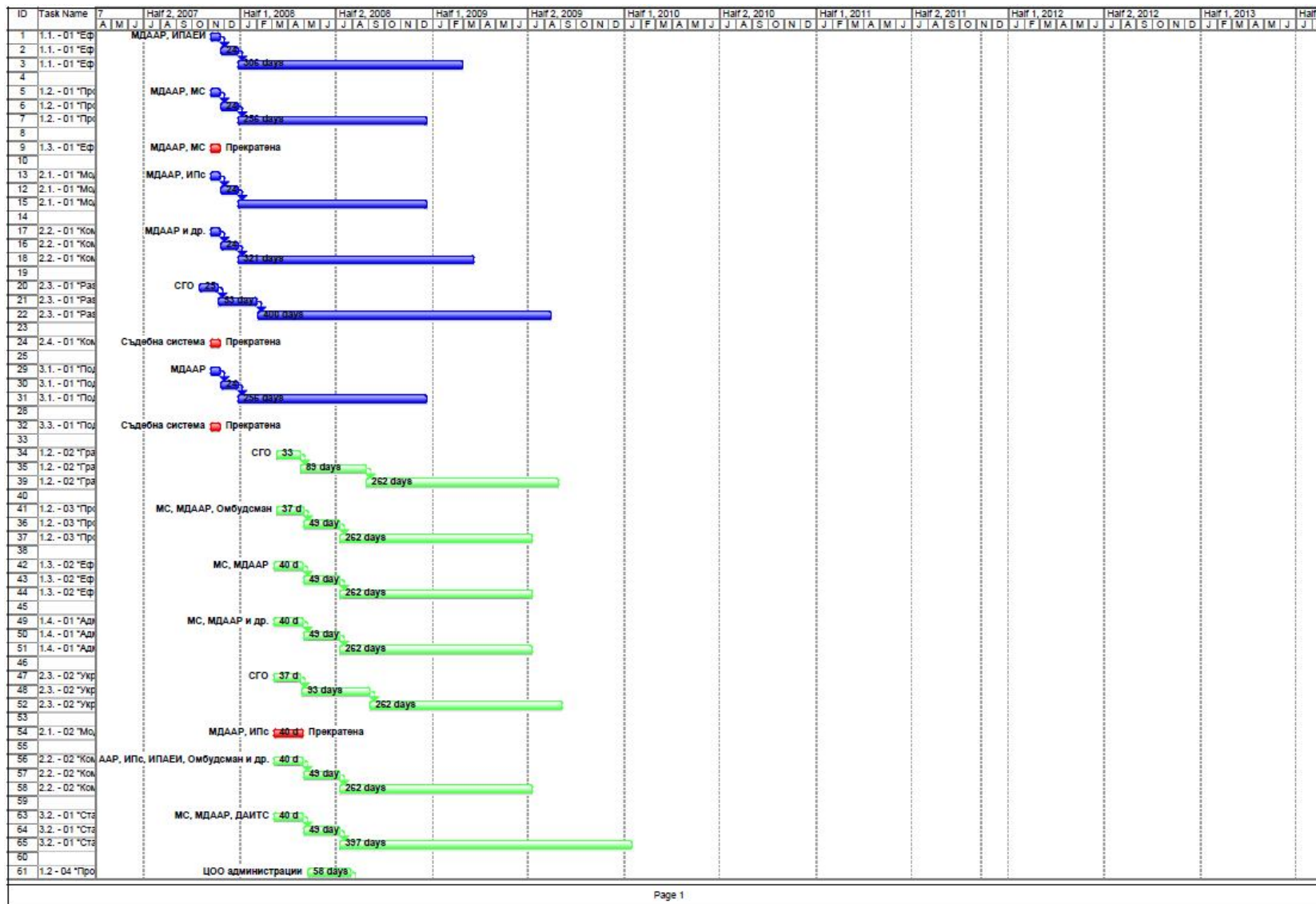
<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Оптимизиране на работния процес в организацията/институцията	44		41 %
2 Повишаване на квалификацията на служителите организацията/институцията	49		45 %
3 Подобряване на обслужването на гражданите/бизнеса	72		67 %
4 Други, моля отбележете.	8		7 %
5 Няма такива стимули	4		4 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

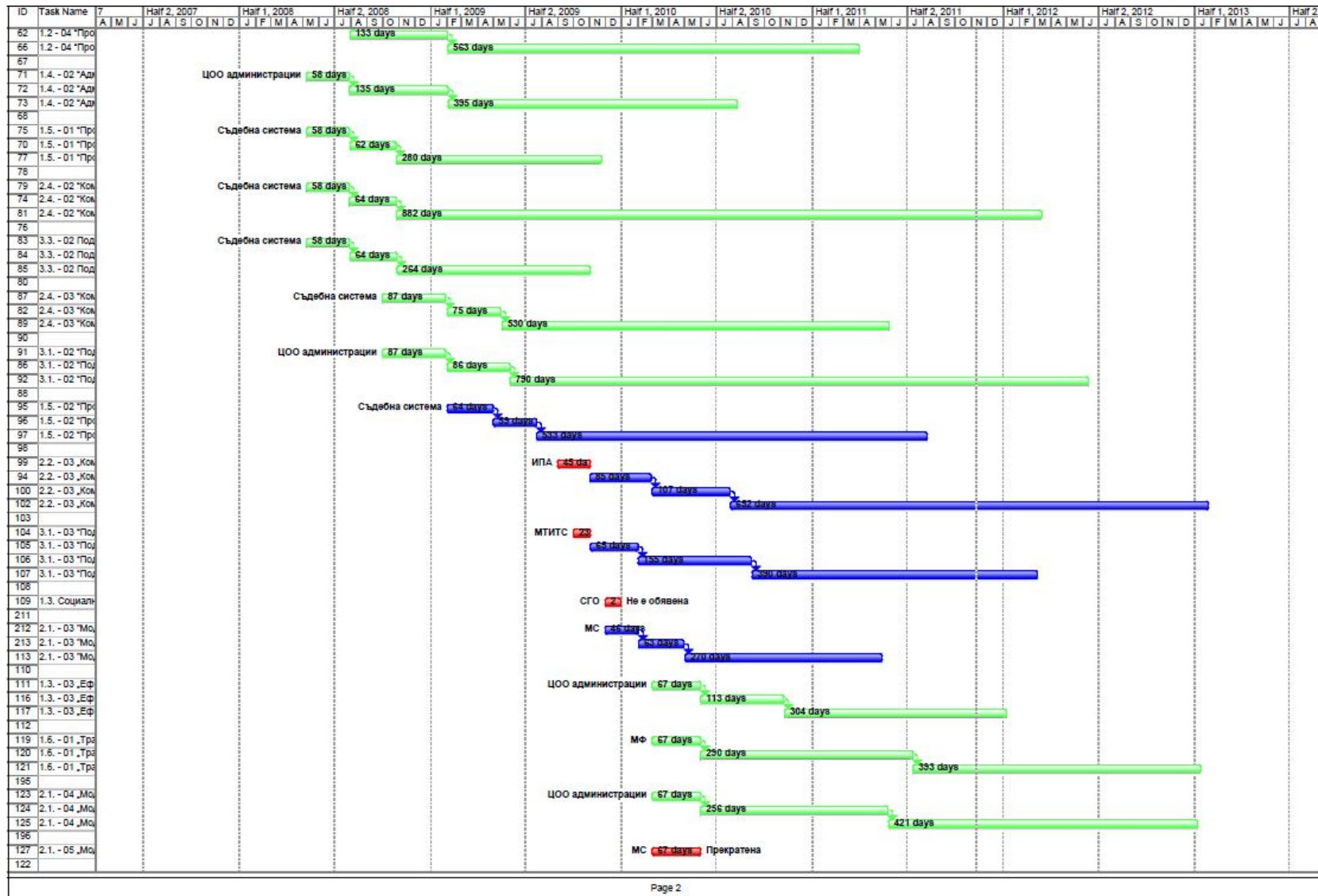
31. Бихте ли кандидатствали отново по ОПАК

(Each respondent could choose only ONE of the following responses.)

<i>Response</i>	<i>Total</i>	<i>% of responses</i>	<i>%</i>
1 Да	74		69 %
2 Не	34		31 %
<i>Total respondents: 108</i> <i>Skipped question: 0</i>			

Приложение 3: Последователност на процедурите по ОПАК във всички фази





Приложение 4: Обобщение въпросник по типове бенефициенти

Въпрос	ЦА %	Общинска/ регионална администрация %	Съдебна власт %	СГО/ НПО %
14. Какви бяха основните проблеми, които срещнахте при кандидатстването с проекта? (Възможен е повече от един отговор)				
1 Липса на информация	6%	4%	0%	4%
2 Неясноти в документите за кандидатстване	31%	23%	11%	14%
3 Недостатъчно съдействие от страна на УО	12%	12%	11%	8%
4 Неизчерпателни/непълни отговори на зададени въпроси в периода на кандидатстване	19%	12%	33%	12%
5 Не срещнахме затруднения.	56%	62%	56%	67%
6 Други, моля отбележете.	6%	0%	0%	6%
15. Моля, отбележете от какво съдействие се нуждаете при подготовката на проекти по ОПАК. (Възможен е повече от един отговор)				
1 Разяснения по попълването на формуляра за кандидатстване	12%	23%	33%	4%
2 Повече разяснения при подготовката на бюджета	50%	35%	78%	43%
3 Повече разяснения при формулиране на индикаторите в проектното предложение (за изпълнение, за резултат, за въздействие)	44%	46%	33%	29%
4 Повече разяснения при подготовката на съпътстващата документация	38%	23%	44%	18%
5 Няма нужда от по-голямо съдействие	12%	38%	0%	41%
6 Други, моля отбележете.	6%	0%	0%	4%
16. При разработването на проектното предложение срещнахте най-сериозни затруднения с (Възможен е повече от един отговор):				
1 Процеса на определяне на нуждите на организацията/институцията за кандидатстване по ОПАК и тяхното обосноваване	0%	4%	33%	4%
2 Процеса на определяне на целите (общи и специфични), дейностите и очакваните резултати от изпълнението на проекта	12%	15%	11%	2%
3 Процеса на формулиране на индикаторите за изпълнение на проекта	19%	46%	11%	18%
4 Процеса на планиране на необходимите финансови средства и изготвянето на бюджета за изпълнение на проекта	56%	31%	78%	33%
5 Времето за планиране на проекта	31%	27%	33%	18%
6 Процеса на обосноваване на съответствието и приноса за изпълнение на хоризонталните политики на Европейския съюз	25%	12%	0%	4%

Въпрос	ЦА %	Общинска/ регионална администрация %	Съдебна власт %	СГО/ НПО %
7 Процеса на описване и обосноваване на устойчивостта вследствие изпълнението на проекта	6%	15%	11%	18%
8 Техническото попълване на множество образци на документи за кандидатстване	31%	8%	11%	24%
9 Цялостния процес на координация на екипа за разработване на проектното предложение (ако е приложимо за Вашия проект)	0%	0%	11%	0%
10 Не срещнахме затруднения	12%	27%	0%	33%
11 Други, моля отбележете.	6%	4%	0%	0%
17. Какви са/бяха основните проблеми, които срещнахте (срещате) при изпълнението на проекта? Моля, отбележете (Възможен е повече от един отговор):				
1 Неясноти по документите за отчитане на изпълнението	25%	19%	11%	43%
2 Трудности при взаимодействието с УО	19%	38%	22%	47%
3 Трудности при отчитането на изпълнението на проекта	19%	38%	22%	33%
4 Утежнени процедури за плащане	50%	81%	67%	61%
5 С процеса на управление и отчитане на финансовите средства по проекта	12%	38%	22%	24%
6 С процеса на провеждане на обществени поръчки/тръжни процедури	69%	38%	22%	35%
7 С процеса на наблюдение и отчитане на изпълнението на индикаторите, заложи в проекта	0%	12%	0%	8%
8 С процеса на координация и взаимодействие с партньорите по проекта (ако е приложимо за Вашия проект)	0%	4%	0%	0%
9 С процеса на координация, взаимодействие и контрол на изпълнителите по проекта (ако е приложимо за Вашия проект)	0%	8%	0%	0%
10 С процеса на поддържане, подреждане и съхранение на документацията по проекта	0%	8%	0%	8%
11 С процеса на спазване на изискванията за информация и публичност	0%	4%	0%	2%
12 Не срещаме затруднения	12%	8%	11%	6%
13 Други, моля отбележете.	0%	0%	11%	10%
18. Каква допълнителна информация Ви бе необходима за процеса на подготовка на проекта (Възможен е повече от един отговор)?				
1 Свързана с програмирането на целите, резултатите и индикаторите, заложи в проекта	12%	27%	11%	20%
2 Свързана със стратегическата и нормативна рамка	25%	19%	0%	14%
3 Свързана с планирането на проектния бюджет	62%	12%	56%	25%
4 Свързана с общите правила и стъпки за разработването на проекта	19%	12%	33%	4%

Въпрос	ЦА %	Общинска/ регионална администрация %	Съдебна власт %	СГО/ НПО %
5 Свързана с процедурите и критериите за оценка на проектното предложение	31%	19%	11%	14%
6 Не ни беше необходима допълнителна информация	12%	38%	22%	47%
7 Други, моля отбележете.	6%	0%	0%	2%
19. Каква допълнителна информация Ви е необходима за процеса на изпълнение на проекта (Възможен е повече от един отговор)?				
1 Свързана с постигането на целите, резултатите и индикаторите, заложиени в проекта	12%	27%	11%	12%
2 Свързана със стратегическата и нормативна рамка	12%	19%	0%	16%
3 Свързана с изпълнението на проектния бюджет	44%	19%	33%	22%
4 Свързана с общите правила и стъпки за изпълнението на проекта	31%	38%	44%	24%
5 Свързана с процеса на управление и отчитане на проекта	50%	42%	44%	43%
6 Не ни беше необходима допълнителна информация	19%	15%	0%	20%
7 Други, моля отбележете.	0%	0%	0%	12%
20. Как се информирате за процедурите/възможностите за кандидатстване по ОПАК (Възможен е повече от един отговор)?				
1 От електронната страница на Оперативната програма	81%	96%	67%	90%
2 Директно от Управляващия орган	62%	23%	67%	10%
3 От медиите	12%	27%	22%	29%
4 От други (кандидат) бенефициенти	12%	12%	0%	8%
5 Други, моля отбележете.	6%	0%	11%	12%
24. Моля, дайте Вашата оценка за процеса на взаимодействие с УО при изпълнение на проекта:				
1 Отлична	31%	12%	67%	8%
2 Много добра	38%	27%	0%	24%
3 Добра	12%	35%	11%	27%
4 Задоволителна	19%	19%	0%	29%
5 Слаба	0%	8%	22%	12%
25. Моля, посочете какво според Вас би могло да се подобри в процедурите по ОПАК (Възможен е повече от един отговор):				
1 Удължаване на сроковете за кандидатстване	12%	31%	11%	6%
2 Опростяване на формулярите за кандидатстване	62%	50%	22%	39%

Въпрос	ЦА %	Общинска/ регионална администрация %	Съдебна власт %	СГО/ НПО %
3 Увеличаване на общия бюджет на процедурите	12%	35%	0%	18%
4 По-широко популяризиране на обявените процедури	19%	8%	11%	27%
5 Подобряване на прозрачността в процеса на оценка на проектните предложения	50%	54%	33%	47%
6 Няма нужда от подобрене	6%	8%	22%	12%
7 Други, моля отбележете.	12%	4%	22%	20%
26. Моля, дайте Вашето мнение за документацията, свързана с процеса на кандидатстване и изготвяне на проектното предложение (Възможен е повече от един отговор):				
1 Документацията е ясна и изчерпателна	6%	27%	56%	39%
2 Документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и възпрепятстват изготвянето на проектното предложение	62%	42%	0%	37%
3 Документацията изисква попълване на една и съща информация на различни места	38%	46%	11%	25%
4 Документацията е неясна, не съдържа достатъчно подробни указания за изготвянето на проектното предложение	12%	4%	11%	4%
5 Наложил се задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО	31%	19%	33%	12%
6 Други, моля отбележете.	0%	0%	0%	2%
27. Моля, дайте Вашето мнение за документацията, свързана с процеса на изпълнение и отчитане на проекта Възможен е повече от един отговор):				
1 Документацията е ясна и изчерпателна	25%	27%	33%	29%
2 Документацията е ясна, но съдържа твърде много приложения за попълване, които затрудняват и обръкват при отчитането на проекта	44%	38%	22%	22%
3 Документацията налага попълване на една и съща информация на различни места	31%	35%	11%	35%
4 Документацията е неясна, не съдържа достатъчно подробни указания за управлението и отчитането на проекта	6%	8%	0%	20%
5 Често се налага задаване на допълнителни въпроси за разяснение от страна на УО	19%	23%	33%	37%
6 Други, моля отбележете.	19%	4%	11%	6%
29. Моля, посочете дали някой/и от изброените по-долу фактори биха възпрепятствали кандидатстването на Вашата организация/институция по ОПАК (Възможен е повече от един отговор):				

Въпрос	ЦА %	Общинска/ регионална администрация %	Съдебна власт %	СГО/ НПО %
1 Проблеми/трудности свързани с процеса на кандидатстване	31%	15%	11%	4%
2 Проблеми/трудности свързани с процеса на изпълнение на проектите	44%	58%	56%	31%
3 Техническа сложност на процедурите	19%	23%	33%	6%
4 Неинформираност за открити процедури	12%	4%	0%	6%
5 Нямаме нужди, на които процедурите по ОПАК биха могли да отговорят	6%	4%	11%	6%
6 Други, моля отбележете.	0%	4%	11%	27%
7 Не идентифицираме такива фактори	31%	23%	22%	27%
30. Кой е основният стимул на Вашата организация/институция за участие в ОПАК? Възможен е повече от един отговор):				
1 Оптимизиране на работния процес в организацията/институцията	69%	58%	56%	20%
2 Повишаване на квалификацията на служителите организацията/институцията	44%	42%	67%	43%
3 Подобряване на обслужването на гражданите/бизнеса	62%	88%	33%	63%
4 Други, моля отбележете.	0%	0%	11%	12%
5 Няма такива стимули	0%	4%	11%	4%
31. Бихте ли кандидатствали отново по ОПАК				
1 Да	88%	77%	67%	59%
2 Не	12%	23%	33%	41%

Приложение 5: Сравнителна таблица на промените във Вътрешни детайлни правила за работа на оценителни комисии по ОПАК

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Разлики/	Коментари
1	10.10.2007	1	- В срок до 30 работни дни след като получи доклада на Комисията, Ръководителят на УО взема мотивирано решение	- липсва срок за преразглеждане на докладите от ОК в случай на връщане от Ръководителя на УО - липсва възможност за искане на разяснения от кандидатите
2	15.04.2009	4	- Наличие на срок за извършването на оценката – 3 месеца (121 ПМС) - По-подробно описание на конфликта на интереси и процесът на административна и техническа оценка - В срок до 10 работни дни след като получи доклада на Комисията, Ръководителят на УО взема мотивирано решение - При оценката в рамките на процедурите за подбор на проекти, Комисията <u>не може</u> да изисква допълнителна пояснителна информация или документ от кандидатите с изключение на случаите, предвидени в Насоките за кандидатстване.	- липсва срок за преразглеждане на докладите от ОК в случай на връщане от Ръководителя на УО - Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при разглеждане на получените възражения.
3	07.09.2009	5	Няма съществени разлики с Вариант 2	
4	09.09.2010	8	- членове (най-малко трима, <u>като най-малко 1/3 от тях са външни експерти и/или външни оценители</u>); - При оценката в рамките на процедурите за подбор на проекти, Комисията може да изисква допълнителна пояснителна информация или документ от кандидатите. - Секретарят следи за правилното попълване на декларацията за липсата на конфликт на интереси и поверителност - Оценката на качеството на проектните предложения се извършва най-малко от двама членове на Комисията/помощник-оценители независимо един от друг. Оценката е средноаритметично от оценките на оценителите. <u>При разлика в техните оценки най-малко 20 на сто председателят</u>	

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Разлики/	Коментари
			<p><u>на комисията възлага оценяването на трето лице – член на Комисия. Окончателната оценка е средноаритметично от оценката на третото лице и по-близката до неговата от първите две оценки. Окончателната оценка се оформя от оценката на третия оценител само в случаите, когато тя е средноаритметично от оценките на другите двама.</u></p> <p>- Чл. 25. След приключване на оценките на етап административно съответствие и допустимост на страницата на Управляващия орган се публикува списък на отхвърлените на двата етапа на оценка проектни предложения с посочени основания за това. Списъкът се подписва от председателя на Комисията и посредством приемателно-предавателен протокол се предава на ръководителя на Управляващия орган.</p> <p>Чл. 26. Кандидатите, чиито проектни предложения са отхвърлени, могат да подадат писмени възражения срещу недопускането им до по-нататъшна оценка пред оценителната комисия чрез ръководителя на Управляващия орган в срок до 5 работни дни след публикуването на информацията за отхвърляне на проекта.</p> <p>Чл. 27. Комисията разглежда получените възражения и отразява решенията си в оценителния доклад.</p> <p>- Оценка на качеството на проектните предложения, отговарящи на критериите за допустимост <u>се извършва при присъствието на поне половината членове от състава на Комисията</u></p> <p>- . Комисията предава доклада и придружаващите го документи на Ръководителя на УО. Той подписва приемателно-предавателен протокол (Приложение № 10). <u>Получаването на доклада се удостоверява с дата и подпис върху него.</u></p>	<p>- липсва срок за преразглеждане на докладите от ОК в случай на връщане от Ръководителя на УО</p> <p>- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при разглеждане на получените възражения.</p> <p>- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при преразглеждане на доклада след връщане от Ръководителя на УО.</p>

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Разлики/	Коментари
3	18.05.2011	9	<ul style="list-style-type: none">- Инструкциите към лицата, включени в процеса на оценка на проектни предложения по Оперативна програма „Административен капацитет“- Членовете и резервните членове на Комисията могат да бъдат щатни служители на УО на ОПАК, от администрацията на МФ, както и външни за министерството лица. УО на ОПАК задължително включва като членове и резервни членове на всяка оценителна комисия най-малко 1/3 външни експерти и/или външни оценители- Ако в помещението, където се извършва оценяването, не присъстват половината от участващите в процедурата по оценяване лица, останалите го напускат и не се провежда заседание на Комисията- Председателят на Комисията е щатен служител от администрацията на Министерството на финансите. Той трябва да притежава необходимата квалификация и професионална компетентност за да съблюдава спазването на разпоредбите на приложимата нормативна уредба и на правилата за оценка на проектни предложения по ОПАК.- Подробно разписани задълженията на Председателя, секретаря, членовете на комисията, помощник-оценителите и наблюдателите- Чл. 17. Председателят, в присъствието на всички лица, включени в съответния етап на оценителния процес, извършва проверка дали пликите с проектните предложения са запечатани, непрозрачни и с неувредена цялост и отваря проектните предложения по реда на тяхното постъпване. За всяко проектно предложение секретарят вписва регистрационния номер, поставен върху плика в трите екземпляра на Формуляра за кандидатстване.- Чл. 19. (1) В случай на извършване на проверка в съответствие с Общите насоки за избягване на конфликт на интереси по смисъла на чл. 52 от Регламент 1605/2002 и за спазване на принципа на непристрастност и независимост при управление на Оперативните програми, съфинансирани от Структурните и Кохезионния фондове на ЕС, работата на оценителната комисия спира до приключване на проверката.(2) При приключена проверка и установен конфликт на интереси Ръководителят на УО отстранява лицето от участие в процедурата. В този случай посочените обстоятелства се описват в доклада на Комисията. Проектните предложения, оценени от лицето, за което е установен потенциален конфликт на интереси, се оценяват от друг оценител/помощник оценител, включен в Заповедта за определяне на състава на оценителната комисия по съответната процедура.- Чл. 22. (1) При процедури за подбор на проекти в случай, че кандидатът не е представил някой	

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Разлики/	Коментари
			<p>от документите, посочени в Насоките за кандидатстване по съответната процедура или представените документи не отговарят на изискуемата форма, същите могат да бъдат изискани допълнително от Оценителната комисия. Оценителната комисия може да изисква от кандидатите и допълнителна пояснителна информация (разяснения) и по всяко време да проверява декларираните от кандидатите данни, както и да изисква разяснения относно документите, представени съгласно изискванията на Насоките за кандидатстване по съответната процедура. В тези случаи секретарят на оценителната комисия изготвя писмо до кандидатите, което се подписва от председателя на Комисията. В писмото се определя срок за получаването на исканите документи и/или разяснения, който не може да бъде по-дълъг от 7 календарни дни, считано от датата на получаване на искането на документи и/или разяснения. Този срок се прилага еднакво за всички кандидати. Писмото се изпраща по пощата, по факс, по електронен път при условията и по реда на Закона за електронния документ и електронния подпис или чрез комбинация от тези средства по избор на Оценителната комисия. Допълнителни документи от кандидатите при оценката на административното съответствие могат да бъдат изискани до два пъти в рамките на 7 календарни дни. Допълнителни разяснения и/или документи от кандидатите при оценката на допустимостта могат да бъдат изисквани само веднъж.</p> <p>- чл. 23 (2) В случай, че по време на оценката на допустимостта се установи надвишаване на определени в Насоките за кандидатстване по съответната процедура максимално допустими процентни съотношения на разходи, оценителната комисия може да намали съответния разход или да изиска от бенефициента да представи коригиран бюджет с намалени съответни видове разходи по реда на чл. 22.</p> <p>- Подробно разписване на процедурата за третиране на получени възражения след административно съответствие и допустимост (чл. 26-28) и определяне на срок до 20 дни за отговор на възраженията.</p> <p>- Техническа оценка – разпределение на случаен принцип на проектните предложения; обосновка на поставените оценки; намаляване на размера на безвъзмездната помощ когато:</p> <ol style="list-style-type: none"> „1. заложените разходи не са в съответствие с планираните дейности; 2. не е налице съпоставимост между единица мярка, брой единици и единична цена за всички категории разходи в съответните описи; 3. <u>предвидените разходи не са съпоставими с очакваните резултати и ефект от проекта;</u> 4. разходите не съответстват на пределните пазарни цени и/или предвидените количества не са реалистични.“ 	<p>- Не е ясно как се преценява съпоставимостта на</p>

Версия	Дата	Вариант Наръчник	Разлики/	Коментари
				<p>резултатите с ефекта от проекта;</p> <p>- Не е посочено как се взимат решенията на Комисията при преразглеждане на доклада след връщане от Ръководителя на УО.</p>

Мариана Стефанова
Представяващ консорциум "СМАРТ"

Ангел Кънчев №19, ет.2
1000 София
България
Т: 02 815 56 80
Ф: 02 981 60 32
E: ecoryssee@ecorys.com