



## ПРОТОКОЛ

### от петото заседание на Тематичната работна група за разработване на Оперативна програма „Добро управление“

22 май 2014 година, гр. София, Министерски съвет, зала „Гранитна”

начало: 10:10 ч., край: 11:10 ч.

На заседанието присъстваха 42 участници с право на глас (титуляр или заместник) от общо 76. Заседанието е редовно, тъй като на него присъстват повече от половината от членовете на тематичната работна група (ТРГ) за разработване на Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ) или съответните заместници.

**Г-н Александър Йоловски**, началник отдел „Програмиране, търгуване и договаряне“ в дирекция „Оперативна програма „Административен капацитет“ в Министерство на финансите и ръководител на ТРГ откри петото й заседание. Кратките срокове на свикването на това заседание на ТРГ са в пряка зависимост от решението на национално ниво всички оперативни програми да бъдат подадени за официални преговори с Европейската комисия чрез системата SFC-2014 до края на месец май. Той предложи заседанието на ТРГ да протече при следния дневен ред: приемането на самия дневен ред; представяне на изводите и препоръките на предварителния доклад от предварителната оценка на ОПДУ; представяне на промени в Постановлението за създаване на Съвета за електронно управление; даване на мандат на Секретариата на тематичната работна група за отразяване в ОПДУ на коментари от ТРГ, получени след заседанието и изпращане на ОПДУ за официални преговори с ЕК чрез системата SFC-2014; разни.

Дневният ред на заседанието беше одобрен консенсусно с предложената промяна.

**Г-жа Изабел Урибе, Обединение „Планет и партньори“** сподели, че ОПДУ е ключова за държавата програма. При предварителната й оценка са използвани Насоките на Европейската комисия за предварителна оценка на оперативни програми. Приложени са различни инструменти, един от които са дълбочинните интервюта. Те бяха проведени на базата на въпросник, формулиран на основата на всички въпроси, на които Европейската комисия иска отговор. Покани за дълбочинни интервюта бяха изпратени до повече от сто члена на ТРГ, като бяха проведени 56 дълбочинни интервюта. Тази дейност ще продължи, защото предварителната оценка трябва да следи мненията на ТРГ и развитието на програмата, докато тя бъде окончателно одобрена от ЕК. Представеното е първи вариант на програмата и първи вариант на оценката.

Предпочитанията на членовете на работна група по отношение на съответствието и начина, по който са приоритизирани дейностите, които да бъдат финансирани по програмата сочат, че няма струпване в една или друга приоритетна дейност или цел, тоест разнопосочни са и разбиранията на ТРГ по отношение на това как трябва да изглежда ОПДУ.

Проведена е и онлайн анкета с по-широк обхват. Бяха изпратени над 1500 въпросника на потенциални бенефициенти на програмата, както и на отделни администрации. Получиха се 246 отговора до този момент поради кратките крайни срокове. Трите най-важни дейности



според бенефициентите за най-приоритетно финансиране по програмата са: модернизиране на администрацията чрез въвеждане на електронно управление, подобряване на административното обслужване на гражданите и бизнеса чрез стандартизиране на услуги, въвеждане на комплексно административно обслужване, повишаване на качеството и ускоряване на правораздаването и модернизиране на съдебната система чрез реформа в структурата, процедурите и организацията.

Беше проведена и по-целенасочена и концентрирана анкета в управляващите органи на ОПАК и ОПТП, над които ОПДУ надгражда. Повечето служители на тези управляващи органи смятат, че има достатъчен административен капацитет, като 64% са отговорили позитивно. В допълнение, 52% от служителите на ОПАК имат повече от 7 години строго специализиран опит в тази сфера. В края на 2012 управляващите органи са имали достатъчен административен капацитет. Към настоящия момент дейността се е разраснала и към момента дирекция ОПАК работи със сериозен риск от свръхнатоварване и невъзможност за изпълнение на графика и крайните срокове поради поемането и на тази програма. Трябва да бъдат подсилени някои отдели с оглед на увеличаване на броя на експертите. В оценката са използвани и анализ на документи, политики, стратегии, експертна оценка и други методи.

Можем да обобщим, че стратегията на програмата е в много висока степен на съответствие с основните европейски и български документи, в частност, стратегията „Европа 2020“, препоръките на Съвета, Споразумението за партньорство и Националната програма за реформи. ОПДУ адресира на 100% стратегическите цели на „Европа 2020. Програмата няма специфичен териториален фокус. Тя е хоризонтална, като дейностите по нея ще бъдат прилагани на територията на цялата страна, въпреки всичко те ще имат регионален ефект, тъй като и администрациите, и съдебната система работят и на местно ниво.

Задължителното условие е да бъдат спазени всички хоризонтални принципи и политики на ЕС в програмата и на всичките ѝ нива – програма, приоритети, цели, дейности и резултати и проекти към бенефициентите. На този етап ОПДУ е абсолютно синхронизирана с хоризонталните принципи.

Наблюдава се висока степен на координация и свързаност с други програми и стратегически документи. Съответствието на ОПДУ с всички възможни европейски и български документи, към които може да се съотнася, е проверено и анализирано в пълния доклад на предварителната оценка. Постигната е детайлна демаркация с голяма част от съществуващите оперативни програми. Финализира се демаркацията с останалите програми. Предвидени са мерки за изпълнение на предварителните условия на Европейската комисия по Тематична цел 11.

По отношение на вътрешната съгласуваност на програмата следва да се отбележи, че специфичните цели и дейностите не са много добре обвързани. Понеже целите не са достатъчно ясно описани, дейностите не са съотнесени към тях. Необходима е приоритизация на нуждите и обвързване на конкретни дейности в съответствие със специфичните цели. Външните фактори, които могат да повлияят евентуално на приложението на дейностите по програмата не са анализирани. Нуждите, описани в програмата са очевидни. В много от случаите тези нужди не са достатъчно обосновани. Предварителната оценка е приела, че поради тяхната очевидност и поради ограниченията на формата на програма не всичко е разписано детайлно. Вероятно ЕК ще иска по-конкретна обосновка. Дейностите по програмата имат генеричен характер, който води до генеричен характер и на индикаторите. Необходимо е да се направи йерархия на приоритетите, на нуждите, за да може самите

дейности да бъдат конкретизирани, конкретни и адресиращи специфичните цели и тяхното постигане и да могат да бъдат формулирани съответните конкретни индикатори за тяхното измерване.

Индикаторите като цяло са изработени по начин, по който е препоръчала Европейската комисия. Общите индикатори и индикаторите за продукт отговарят на изискванията. Специфичните индикатори не са достатъчно релевантни на целите и приоритетите поради липса на конкретни дейности. Основният проблем на индикаторите е липсата на базови стойности. Базови стойности не са налични, защото не са правени проучвания в повечето сфери, обхванати от програмата. Препоръчваме индикаторите да бъдат преформулирани и обвързани с конкретни дейности, след като самите дейности бъдат конкретизирани.

Приложени са подходящи и последователни критерии за избор на потенциални бенефициенти на програмата от гледна точка на заложените цели. В процеса по изготвяне на програмата изцяло са приложени подходящи и ефективни механизми на идентифициране на всички заинтересовани лица, участници в процеса. Работната група е максимално широка. Включва, както всички компетентни публични институции, така и представители на гражданското общество и на социално-икономическите партньори. Подходящ е подходът за отразяване на предложенията на заинтересованите страни евентуално за отказа на вписване или съгласието. Процесът на програмиране е публичен и прозрачен, като дава възможност за участие на широк кръг заинтересовани лица.

Въпреки ограничения брой символи за всеки от разделите, необходимо е да бъде включено позоваване на предишен добър опит и научени уроци по предишните програми, особено по ОПАК, с оглед устойчивостта, надграждане, избягване на дублиране на дейности и с оглед на постигане на по-добри резултати.

Няма обосновка на разпределението на финансовите ресурси, включително по приоритетни оси, по бенефициенти, евентуално и по дейности. Това е отново резултат на липсата на оценка на нуждите от бенефициентите, както и на базови проучвания. Необходимо е да се направи финансова обосновка за разпределението на средствата, защото между първи и втори вариант на програмата Европейската комисия със сигурност ще го поиска.

В обобщение, основен проблем са изходните данни, статистика, базови стойности. Актуалните нужди и предизвикателства на целевите групи са адресирани, но не са достатъчно обосновани. Връзките между идентифицираните нужди, цели, дейности и резултати, както и очакваното въздействие на програмата следва да имат по-висока степен на логическа обвързаност. Необходимо е да се направят базови проучвания там, където е възможно и да се фокусира интервенцията. Всички секторни документи, които не са приети към този момент и които довеждат до липсата на анализ на нуждите следва да бъдат приети, за да се постигне по-висока степен на съгласуваност и обосновка на нуждите. Необходимо е да се постигне по-ясна и очевидна логическа връзка между цели и дейности и резултати по програмата, както и да се доразвият методите и инструментите за прогнозиране на въздействие на програмата.

**Г-н Александър Йоловски** благодари за положения труд в изключително кратки срокове. Предварителната оценка стига до идентични изводи и препоръки като тези, които екипът по програмиране е идентифицирал като слаби места. Независими експерти са потвърдили невъзможността стратегически да се планират дейностите в административната реформа и електронното управление без наличието на пътна карта към Стратегията за развитие на държавната администрация с хоризонт 2020 г. Тепърва секретариатът на ТРГ ще даде по-детайлни коментари върху предварителния доклад от предварителната оценка.



Последващите версии на програмата ще отразят в голяма степен коментарите, за което отговорността е основно на политикоправещите дирекции. Голяма част от препоръките са именно към политикоправещите дирекции, които трябва да разпознаят своята задача и да подадат съответната базова информация или стратегическа такава.

На 17 май Министерският съвет одобри промяна в Постановлението за създаване на Съвет за електронно управление (СЕУ). Гласуваната промяна има ключово значение за процеса на изпълнение на ОПДУ. Всички проекти, свързани с електронно управление в Република България преди да бъдат дори разписани във формуляр за кандидатстване, следва да бъдат съгласувани от Съвета за електронно управление. СЕУ поема върховната координационна функция, а също така и задачата по приоритизиране на това по какъв ред, в какъв график, с каква скорост ще се движат инициативите, свързани с въвеждане на електронното управление. Съветът ще дава мнения дали предложеният проект е предвиден в Стратегията за развитие на електронното управление 2014-2020 г. и дали е фиксиран в Пътната карта за реализиране на стратегията. Следователно, ако една мярка не е в Пътната карта към Стратегията, тя не би следвало да получи одобрение от страна на СЕУ и да бъде финансирана от ОПДУ. Съгласно първия вариант на програмата сред мерките, които не биха могли да бъдат приоритетно финансирани са например, електронните митници, мерки свързани с приходните администрация, електронното здравеопазване, електронното правосъдие и други. Секретариатът препоръчва ресорните ведомства да се свържат бързо с МТИТС, за да започнат консултации как тези мерки биха могли да бъдат отразени в пътната карта. В противен случай, дори да фигурират в текста на ОПДУ, при наличието на такъв ясен координиращ механизъм, който задава политиката в съответната област, реално такива мерки няма да бъдат финансирани. Промяната в постановлението не трябва да бъде разглеждана като пречка, а като крачка в правилната посока. В периода 2007-2013 г. една от основните трудности е липсата на звено, което да бъде съдник от последна инстанция за електронното управление. На колегите от МТИТС не им беше вменено да правят приоритизация.

Следващият ключов момент е приоритизацията на дейностите. Секретариатът на ТРГ би могъл, но не е редно, да определя приоритети. Ако не се получат предложения от политикоправещите дирекции, секретариатът ще направи приоритизиране на база на експертни оценки. Особено важно е обвързването между административната реформа и електронното управление. Към настоящия момент тази връзка е разписана в Стратегията за развитие на държавната администрация и в Стратегията за електронно управление. По оценка на секретариата двете стратегии са близки, но достатъчно раздалечени. Основно предизвикателство пред секретариата и пред политикоправещите дирекции е да се намери правилния баланс, да се отразят коментарите на ЕК, така че ОПДУ да бъде приета.

В съдебната система се очертава остра нужда от бързо приемане на Стратегията за съдебна реформа. Липсата на такава стратегия ще постави под въпрос Приоритетна ос 3. Към настоящия момент има действаща стратегия от 2010 г., която няма крайни цели, твърде обща е и страда от липса на конкретика. Секторната стратегия за електронно правосъдие също следва да бъде приета и да има ясно разделение на функциите между Министерството на правосъдието и ВСС, за да може ОПДУ да финансира електронното правосъдие.

По отношение на електронното здравеопазване се оказва, че голяма част от дейностите заложили в ОПДУ ще се изпълняват със средства от държавния бюджет по публичната инвестиционна програма. Секретариатът на ТРГ е провел срещи с Министерството на



здравеопазването и очаква допълнителна информация и предложения за дейности по електронно здравеопазване.

Секретариатът проведе и срещи с МТИТС и получи официални коментари по преговорната таблица след изпращането на материалите до работната група. Има яснота по отношение на инвестиционни приоритети, като изграждане на Център за данни.

Във връзка с разглеждането на ОПДУ на заседанието на МС на 28 май, необходимо е работната група да даде **мандат на Секретариата да изпрати на 23 май на Министерския съвет ОП „Добро управление”**. В момента да не могат да бъдат отразени всички коментари на Европейската комисия, а волята на българското правителство е оперативните програми да бъдат официално внесени за преговори с ЕК до края на м. май 2014 г. ОП „Добро управление” тепърва ще бъде допълвана и прецизирана.

Във връзка с изпращането на програмата на Европейската комисия през системата SFC-2014, необходимо е работната група да даде **мандат на Секретариата да съкращава текстове, които са над максимално разрешения обем информация според изискванията на системата и да коригира технически неточности**.

**Г-н Венелин Петров, НАП** поиска разяснение как членовете на ТРГ ще бъдат информирани какви точно промени ще се извършат.

**Г-н Александър Йоловски** поясни, че предварителният доклад на предварителната оценка все още не е приет от възложителя. Поради кратките срокове, коментари от предварителния доклад на предварителната оценка няма да бъдат отразени в текста на оперативната програма. Извършените промени ще бъдат отразени в режим проследяване на промените, и текстът ще бъде изпратен по електронна поща на работната група, за да има ясна одитна следа какво точно е променено. Бързам да кажа, че промените няма да са по същество.

Получени са конкретни предложения за проекти. Те няма как да бъдат отразени в текста на оперативната програма. Секретариатът е отворен за допълнителни предложения.

**Г-жа Лазарина Стоичкова, АМС** отправи три бележки. Относно реформата на СЕУ, клаузата, която третира предварително одобрение на дейности и проекти, следва много внимателно да бъде прилагана. МТИТС разработва методология за нейното прилагане и е необходима по-широка дискусия по темата, защото тази разпоредба може да блокира изпълнението на програмата чрез чисто бюрократична административна процедура. Трябва да се намери златната среда между това, наистина да има водещо административно тяло, което да приоритизира проектите и да имаме минимално бюрократични спънки и пречки по изпълнението.

Внимание следва да се обърне на ключови регистри, насочени към хората и бизнеса, които определят над 80-90 % от ядрото на административното обслужване. Необходим е по-прозрачен подход.

Третият елемент са електронните обществени поръчки. В момента ЕБВР разработва техническо задание за платформа за електронни обществени поръчки.

**Г-н Александър Йоловски** поясни, че електронните обществени поръчки са част от Пътната карта за развитие на електронното управление. По отношение на регистрите, първата процедура, която изпълнява целите на ОП „Добро управление” вече стартира по ОП „Административен капацитет” и е насочена към финансиране на ключови за държавата регистри в допълнение и надграждане на проекти изпълнявани от МТИТС. Приоритизирането





е на ниво насоки за кандидатстване. Методиката на Съвета за електронно управление може да крие риск от забавяне, но от друга страна е една много важна стъпка по поемане на отговорност за цялостната приоритизация на сектор „Електронно управление“.

**Г-жа Ирена Първанова, ОПТП** предложи методиката за СЕУ, която разработват колегите от МТИТС да се съгласува и с членовете на ТРГ, както и с ОПАК и попита дали проектите, които ще се финансират по ОПАК в момента подлежат на такова одобрение от Съвета за електронно управление.

**Г-н Александър Йоловски** поясни, по този въпрос е необходимо становището на юристи, защото процедурата е започнала преди постановлението, така че не би следвало да подлежат. В процедурата детайлно е описано, че се финансират само големи регистри. Ако един регистър реално обслужва под 50 хиляди заявки на година, вероятността да бъде финансиран е много малка, недопустими са регистри под 5000 заявки на година. Направена е приоритизация, ако е голям регистър с много заявки и участва в много административни услуги да получава допълнителни точки.

**Г-н Деян Иванов, Сдружение „ПанЕвропа-България“** заяви, че е крайно време екипите на вицепремиерите да постигнат съгласие. След общата работа, България 2007 г. като рейтинг на електронно управление е била около 45 място по данни на ООН, а сега е с 20 места надолу. Не защото ние не сме работили, а просто другите са били по-бързи.

**Г-н Христо Христов, МТИТС:** Към МТИТС са насочени тези критични изказвания. Постоянно се коментира и се спекулира с това, че е работено много, но малко е в пълна функционалност и се използва. Едно от главните основания, за да залегне такъв текст в постановлението са точно тези коментари. Интересно е, че когато МТИТС пита министерствата и ведомствата с най-доброто желание да уточни какви са потребностите и какви са ангажиментите на съответното ведомство и как вижда тези ангажименти като конкретни проектни предложения, няма определена позиция и после изведнъж като се отвори за кандидатстване процедура по оперативна програма изведнъж има лавина от предложения, част от които са абсолютно необосновани и са просто инициативи, с които някакви пари да бъдат реализирани.

МТИТС е в началото на процеса на разписване на процедурата за СЕУ, но защита на всяко проектно предложение ще се извършва от представител на ведомството, което инициира проектно предложение. За да участва в процедура по оперативна програма необходимостта за реализация на проектното предложение трябва да е осъзната, да е съобразена със стратегически документ, с архитектура. Представителят, който е в междуведомствената работна група към СЕУ ще представя аргументирано по определени критерии проектно предложение и ще го защити пред всички останали. Ще се доказва защо е необходимо като продукт, че не дублира нещо вече създадено, че няма финансиране, което да дублира европейските фондове и че отговаря на архитектура, на концепция и на стратегия. Всички тези елементи ще трябва да се защитят, да се представи финансово-икономическа обосновка. Когато се постигне съгласие, че няма друга подобна реализация, която би могла да се мултиплицира и да се спести инвестиционен разход, че е в съответствие на общата архитектура и че не е самоцелно, тогава естествено проектът може да бъде представен по оперативна програма.

Методиката ще е на разположение скоро. Форматът на обсъждането и съгласуването ѝ ще бъде определен на по-късен етап. Съгласуването от СЕУ няма да доведе до забавяне по оперативната програма, даже би могло да се облекчи работата като филтрира предложенията



**Г-н Александър Йоловски** уточни, че Институтът по публична администрация готви важен анализ на нуждите от обучение в държавната администрация, който ще окаже въздействие върху Приоритетна ос 2 на ОПДУ, като програмата ще бъде съобразена с резултатите от този анализ. Националният институт на правосъдието и Висшия съдебен съвет също са обещали съществен принос по отразяването на неформалните коментари на ЕК.

**Г-жа Смилена Костова, НИП** допълни, че сутринта преди заседанието на ТРГ НИП е изпратил основните насоки за дейността си, които са приети от Управителния съвет на НИП на 20 май. Те са стратегическият документ на института за периода 2014 – 2020 година.

**Г-жа Анастасия Грозанова, МОСВ** коментира, че във връзка с получени коментари от ЕК и проведени срещи, екипите по програмиране на двете програми са се договорили дейности, свързани с политиките по околна среда и политиката по изменение на климата да отпаднат от ОПОС и да бъдат финансирани по ОПДУ. Тази договореност е разписана само в демаркациите между двете програми и не е заложена никъде като мерки. Въпреки ограничения брой символи, може да се подсили текста по приоритетните оси по отношение на ПОС и ПИК и да не бъде само в демаркацията.

**Г-н Александър Йоловски** поясни, че ще бъдат провеждани допълнителни консултации между екипите по програмиране във връзка с отразяването на един от коментарите на предварителната оценка на ОПДУ.

**ТРГ дава мандат на Секретариата да изпрати на 23 май на Министерския съвет ОП „Добро управление“.**

**ТРГ дава мандат на Секретариата да съкращава текстове, които са над максимално разрешения обем информация според изискванията на системата SFC-2014 и да коригира технически неточности.**

**Г-н Александър Йоловски** благодари на ТРГ за доброто сътрудничество и закри заседанието.