



Сравнителен анализ на процедури за директно предоставяне и процедури за конкурентен подбор

Дата на изготвяне: април 2019 г.

Съдържание:

1. Обща информация.....	2
2. Ефективност на разходите спрямо целевите групи.....	3
3. Анализ на териториален обхват.....	5
4. Сравнителни показатели на изпълнението на индикаторите.....	9
5. Релевантност на изпълняваните дейности, съгласно целите на процедурите	11
6. Нормативна регулация.....	12

Списък на фигурите:

1. Фиг. 1 Единица разход за участник.....	5
2. Фиг. 2 Териториален обхват по процедури.....	7
3. Фиг. 3 Териториален обхват общо.....	8
4. Фиг. 4 Обхват на участниците по процедури.....	9



1. Обща информация

В съответствие с принципите на чл. 56 и въз основа на чл. 114 (1) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, държавите-членки съставят план за оценка и гарантират, че е налице подходящ капацитет за нейното провеждане. Планът за оценка е изготвен от Управляващия орган (УО) на ОП НОИР и е приет от Комитета за наблюдение на писмена процедура проведена през месец март 2016 г. На десетото заседание на Комитета за наблюдение на ОПНОИР е приета актуализирана версия на Плана за оценка на програмата. Съгласно заложените в Плана оценки и индикативния график за тяхното провеждане УО трябва да извърши средносрочна оценка на изпълнението на програмата. В изпълнение на плана за оценка на ОПНОИР 2014 – 2020, УО стартира процедура за избор на изпълнител за извършване на средносрочна оценка на изпълнението на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014–2020, като през месец октомври 2018 г. започна изготвянето на техническа спецификация, методика за определяне на комплексната оценка и пазарно проучване за изготвяне на техническа спецификация. Една от дейностите в средносрочната оценка е Оценка на въздействието на процедурите в процес на изпълнение и завършили изпълнението включваща тематични оценки по отношение на:

- Изграждането на мрежа от центрове за върхови постижения и центрове за компетентност и развитие на върхови и пазарно ориентирани научни изследвания;
- Намаляване на преждевременно напусналите училище и устойчиво задържане на учениците в образователната система;
- Активно приобщаване на деца със специални образователни потребности и маргинализирани групи в образователната система;
- Подобряване на постиженията на децата и учениците в овладяването на ключови компетентности;
- Повишаване квалификацията на преподавателите и педагогическите специалисти в системата на образованието;
- Подобряване на връзката на професионалното образование с висшето образование и с нуждите на пазара на труда;
- Подобряване на управлението на висшите училища и качеството на преподаване, в съответствие с нуждите на пазара на труда; увеличаване на броя на завършилите висше образование между 30-34 години;

Оценката ще направи задълбочен и обективен анализ на системния подход и процедурите за конкурентен подбор в контекста на външната и вътрешната им съгласуваност, ефективността, ефикасността и въздействието им.



В тази връзка анализът не претендира за изчерпателност и дълбочина, като се фокусира върху сравнителните характеристики в изпълнението на процедурите за директно предоставяне и процедурите за конкурентен подбор. За целта е анализирана ефективността на разходите между **избран системен проект и избрана процедура за конкурентен подбор, които са с насоченост приобщаващо образование и намаляване на учениците в риск от отпадане от образователната система**, като ефективността в най-общия смисъл би следвало да покаже отношението на постигнатия резултат спрямо поставената цел. В анализа ефективността на разходите е свързана с целесъобразността на действията спрямо финансовите ресурси. Затова е отчетено постигането на целта на процедурите по няколко ключови компонента, като: ефективност на разходите спрямо целевите групи, териториален обхват на участниците включени в мерките по процедурите, сравнителни показатели на изпълнението на индикаторите и релевантността на изпълняваните дейности, съгласно целите на процедурите.

Тъй като при определяне на ефикасността, се показва отношението на постигнатия резултат спрямо вложените разходи, настоящият анализ е съсредоточен върху *ефективността като степен на постигане на целите при съпоставяне на разходите за един участник в процедурите при сходни в тематична насоченост дейности, както и действителните резултати в изпълнението на индикаторите.*

За целта на анализа са разгледани две процедури. Едната е с приложен системен подход, чрез проект BG05M2OP001-2.004-0001 „*Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1*“ по приоритетна ос 2 с конкретен бенефициент Министерство на образованието и науката. Договорените средства по този проект към 31.03.2019 г. са в размер на 105 237 182,00 лв. Втората процедура е по приоритетна ос 3 и е за конкурентен подбор- BG05M2OP001-3.002 „*Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила*“. Бенефициентите и партньорите по тази процедура са общини, училища и юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност. Договорените средства по тази процедура към 31.03.2019 г. са в размер на 22 014 435,85 лв. **Избраните конкретни процедури са сходни в тематичната си насоченост, като в тях са залегнали мерки към подкрепа на ученици в риск от отпадане от образователната система в които основните дейности за интеграция и задържане на участниците в образователната система са насочени към занимания по интереси, извън класни форми на обучение и подкрепа за личностно развитие на всеки един ученик.**

2. Ефективност на разходите спрямо целевите групи

Ефективността на разходите върху целевите групи е разгледана като конкретна стойност между общата стойност на договорените средства на двете процедури, която стойност се разделя на включените в проекта участници от целевите групи.



За тази цел са използвани данните за договорените по процедурите разходи. Този показател показва средната единица разход за един участник в избраната процедура за директно предоставяне и избраната процедура за конкурентен подбор. Стойностите касаят целия период на изпълнение на проектите, а не годишната разходна ставка за един участник.

$$\Sigma = \frac{\text{обща стойност на договорени средства}}{\text{включени участници в проекта}}$$

В процедура *„Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“* са изпълнени и/или са в процес на изпълнение 68 проекта. В тях при договорени **22 014 435,85** лв. са включени **14 426** ученика в дейности за интеграция и задържане на учениците в образователната система, посредством мерки за занимания по интереси, извън класни форми на обучение и подкрепа за личностно развитие на всеки един ученик. В проект *„Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“* при договорени **105 237 182,00** лв. в сходен тип дейности са включени **451 498** участника. При определяне на разходите за един участник по двете процедури се вижда ясно изразен дисбаланс между двата подхода. За сходен тип дейности в избраната процедурата за конкурентен подбор разходът за един участник е **1 526,02** лв., докато в избрания системен проект разходът за един участник е **233,08** лв. Въпреки че не са обект на анализа, за да бъде илюстрирано драстичното разминаване в двата подхода в тази част на анализа е показана и разликата в ефективността на разходите за един участник се в процедура *„Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“*, където разходът за един участник е **1 821,29** лв., както и в подхода ВОРР, където стойността е **3 860, 70** лв.

Фиг. 1 Единица разход за участник

Ако се вземе предвид и разликата в договорените средства между двете разглеждани процедури, то при среден разход за един участник от **1 526,02** лв. в процедура „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“ с договорените средства по проект „Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“ в размер на **105 237 182,00** лв. , разглежданата процедура за конкурентен подбор би постигнала включването на средно едва **68 962** участника. За сравнение със същият финансов ресурс в системния проект са включени и подкрепени **451 498** участника.

3. Анализ на териториален обхват

Двете процедури обект на анализа „Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“ и „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“ имат за цел да подкрепят намаляването на дела на преждевременно напусналите образователната система, като географската насоченост на двете процедури е локализирана основно с обхват на ученици които са в риск от напускане на образователната система, както и участници от уязвими социално слаби групи и такива които имат пропуски в обучението.

Системният проект е **обхванал участници във всички 28 области на страната**, докато в разглежданата процедура за конкурентен подбор в областите Видин, Габрово и

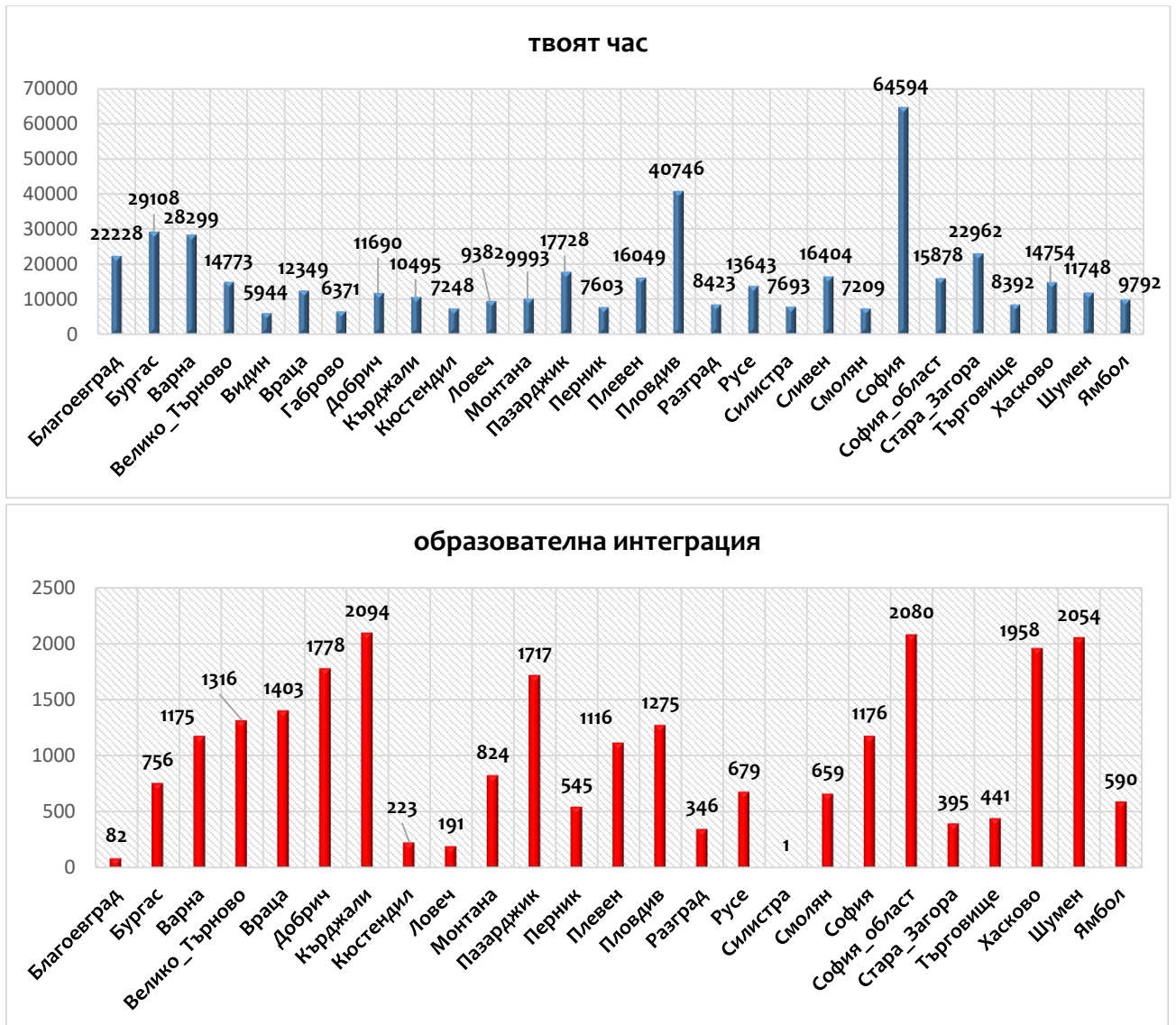


Сливен (в които според данни на НСИ има голяма концентрация на участници от уязвими социално слаби групи) няма обхванат **ниито един участник** докато в област Силистра е обхванат **един** участник. За сравнение системният подход е локализиран и обхванал **5 944** участника в област Видин, **6 371** участника в област Габрово, **16 404** участника в област Сливен и **7 693** участника в област Силистра. Разликата в географското разпределение е характерна и за всички останали области, като за някои от тях разликите са огромни. Така например съотношенията са:

- Област Благоевград. Системен проект- 22 228, конкурентен подбор - 82;
- Област Бургас - 29 108 срещу 756;
- Област Варна - 28 299 срещу 1 175;
- Област Велико Търново- 14 773 срещу 1 316;
- Област Враца - 12 349 срещу 1 403;
- Област Добрич- 11 690 срещу 1 778;
- Област Кърджали - 10 495 срещу 2 094;
- Област Кюстендил - 7 248 срещу 223;
- Област Ловеч - 9 382 срещу 191;
- Област Монтана- 9 993 срещу 824;
- Област Пазарджик - 17 728 срещу 1717;
- Област Перник - 7 603 срещу 545;
- Област Плевен - 16 049 срещу 1 116;
- Област Пловдив- 40 746 срещу 1 275;
- Област Разград - 8 423 срещу 346;
- Област Русе - 13 643 срещу 679;
- Област Смолян - 7 209 срещу 659;
- Област София град - 64 594 срещу 1 176;
- Област София - 15 878 срещу 2 080;
- Област Стара Загора - 22 962 срещу 395;
- Област Търговище - 8 392 срещу 441;
- Област Хасково - 14 754 срещу 1958;
- Област Шумен - 11 748 срещу 2 054;
- Област Ямбол - 9 792 срещу 590.



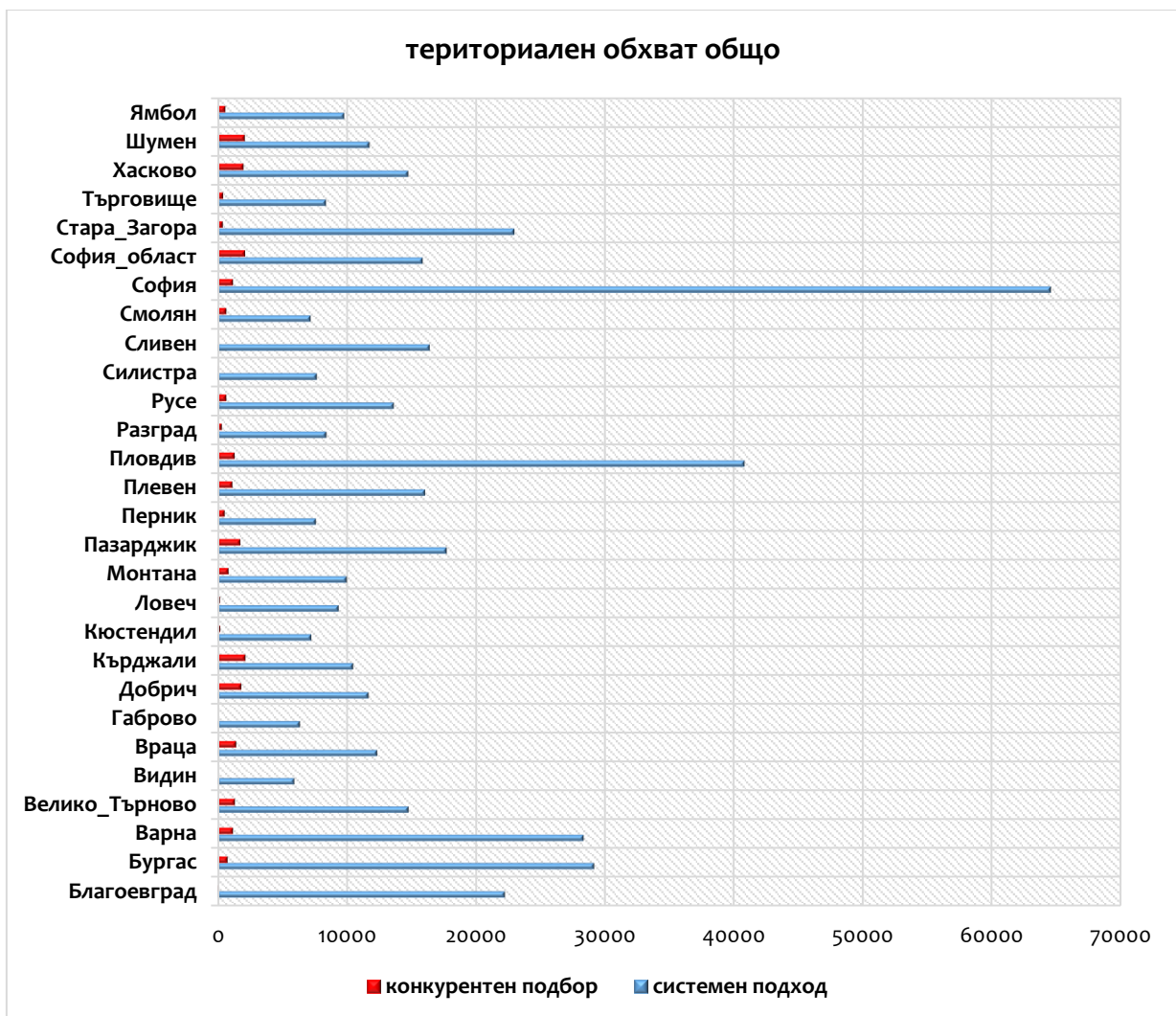
Фиг. 2 Териториален обхват по процедури





При съпоставяне на обхванатите участници в процедурата за директно предоставяне с данните на НСИ за учениците за учебната 2016-2017 година (когато са пиковите в изпълнението на двете процедури) се наблюдава обхват от 40 до 50% от всички ученици на съответната област, които съобразно целите на процедурата са включени в дейности за интеграция и задържане на учениците в образователната система, посредством мерки за занимания по интереси, извън класни форми на обучение и подкрепа за личностно развитие на всеки един ученик, както и в мерки за превенция на напускането на училище. Същите мерки се изпълняват и в процедурата за конкурентен подбор, като и в нея също е поставен основен акцент върху занимания по интереси и извън класни дейности, но както е видно там резултатите са драстично по ниски.

Фиг. 3 Териториален обхват общо

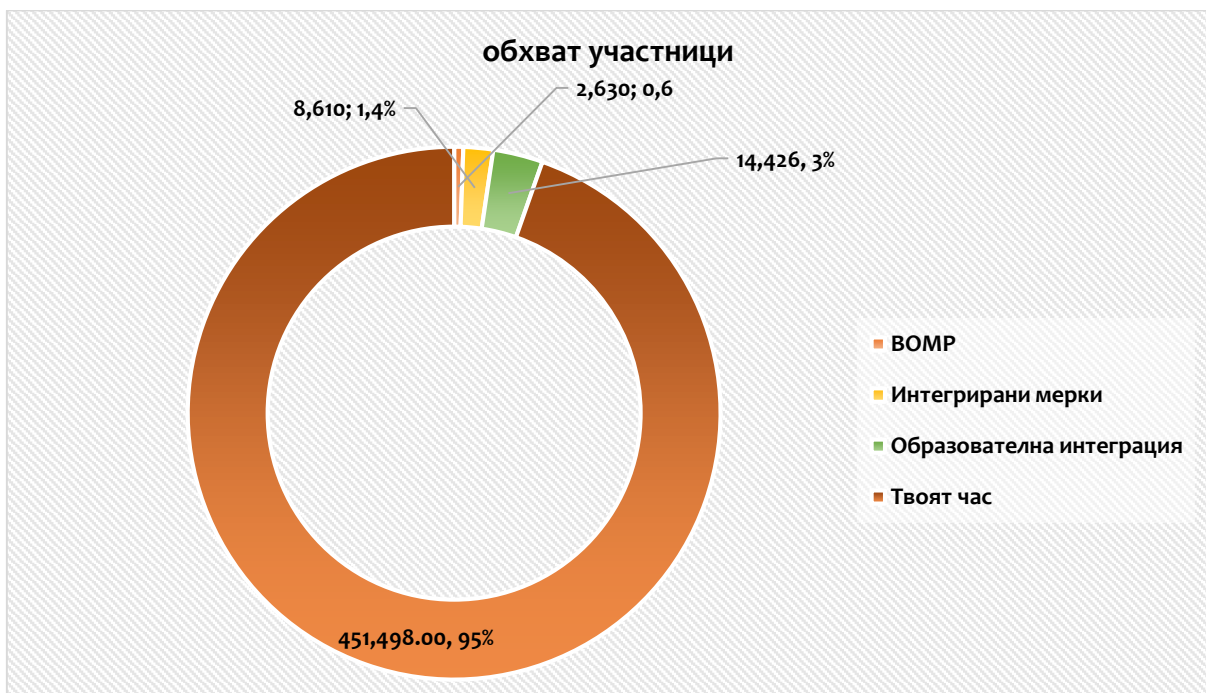




4. Сравнителни показатели на изпълнението на индикаторите

Друг съществен фактор е изпълнението на индикаторите. В процедура „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“ е констатирано нееднократно некоректно отчитане на постиженията от страна на бенефициентите, като в много от случаите данните на индикатора за продукт се припокриват с данните на индикатора за резултат. **В конкретния случай не може да има паритет между включените в дейности за образователна интеграция и интегрираните в образователната система. Ако все пак това се приеме за възможно, то тогава остава отворен въпросът какво би се получило, ако определен представител на целевата група напусне образователната система след приключване на участието му в дейност по проекта. От съществено значение е и липсата на адекватен инструмент за проследяване на реално интегрираните от страна на бенефициентите. Участието в дейност за интеграция не означава непременно интегриране в образователната система.**

Фиг. 4 Обхват на участниците по процедури



Също така в някои от проектите има драстични разминавания в изпълнението на индикаторите. Например в проект BG05M2OP001-3.002-0024-C03 са отчетени **442** участника интегрирани в образователната система и **ниито един** участвал в мерки за образователна интеграция, което е нереалистично. Индикаторът за изпълнение по тази процедура е „Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (вкл. роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция“, а индикатора за



резултат е „Деца, ученици, младежи от етнически малцинства (вкл. роми), интегрирани в образователната система“, тоест няма как да има интегрирани ученици, когато те не са включени в мерки за образователна интеграция.

Друг съществен проблем е ефективността на част от проектите в изпълнение на целта на процедурата, а именно интеграцията на деца и ученици от маргинализирани групи (вкл. роми). В проект BG05M2OP001-3.002-0039-C01 са включени **122** ученика, като няма отчетена стойност в показателя за резултат за реално интегрираните. В проект BG05M2OP001-3.002-0050-C01 съотношението е **413** включени и **0** интегрирани. Дори и да приемем, че тези проекти ще отчетат стойностите на индикатора след приключване на изпълнението на съответния проект изпълнението на индикатора за резултат остава високо рисково.

Възможен е подход за последващо отчитане на този индикатор след приключване на дейностите на ниво проект. Данните на участниците в дейностите може да се използват за проследяването им в актуалните регистри на МОН, както и с актуални данни от ЦИОО, по-конкретно, да се провери дали участниците в проектните дейности продължават своето образование. Преимуществото при този подход е, че ще се измерят реалните постижения по процедурата и реалното им въздействие спрямо образователната интеграция. Недостатъкът му е, че може да се получат резултати с неблагоприятни стойности, когато вече няма да има възможност за коригиращи действия, тъй като проектите ще бъдат приключени.

В проект *„Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“* е заложен индикатор за изпълнение "Ученици, включени в дейности за повишаване мотивацията за учене, чрез развитие на специфични знания, умения и компетентности", които е с целева стойност **320 000** участника. Към 31 март 2019 г. актуалната стойност на индикатора е **451 498** или обхванати **131 498** повече участника. Ако **в процедурата за конкурентен подбор има неизпълнение на индикатора** за резултат, то **в процедурата за директно предоставяне е констатирано надграждащо преизпълнение**. Общо във всички процедури насочени към намаляване на напускането на образователната система са включени **477 164** участника, като **95%** от тях са обхванати в проект *„Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“* и **3%** в процедура *„Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“*.

Ако и тук възприемем подхода използван в точка 1 *„Ефективност на разходите спрямо целевите групи“*, като се вземе предвид разликата в договорените средства между двете разглеждани процедури, то в процедура *„Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“* с договорените средства по проект *„Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1“* **разглежданата процедура за**



конкурентен подбор ще постигне включването на средно едва 68 962 участника, което ще бъде дял от близо 15% от всички участници в сходни процедури, като системния подход отново ще бъде с най- голямо влияние от близо 85% обхванати участници.

5. Релевантност на изпълняваните дейности, съгласно целите на процедурите

Проект *„Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза I“* има за цел да създаде условия за развитие на потенциала и възможностите на учениците за бъдеща социална, професионална и личностна реализация, преодоляване на образователните дефицити на изоставашите ученици като предпоставка за пълноценното им участие в образователния процес и образователна интеграция на децата чрез формиране на общности по интереси. За тази цел по проекта са реализирани дейности за организиране и провеждане на дейности по интереси. Училищата създават механизъм за оценка на интересите и потребностите на учениците, като значителна част от дейностите са проведени от субекти, **които не са в трудово правоотношение с училището**, но са специализирани в съответните дейности и имат необходимия капацитет да ги предоставят в училищата. Такива субекти, които не са в трудово правоотношение с училището са и юридически лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, **които са допустими бенефициенти по процедура „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“**. В процедурата за конкурентен подбор **са дублирани много от дейностите**, включени в процедурата с конкретен бенефициент, но както бе посочено в другите точки на анализа не толкова успешно и със **съществуващ риск** от неизпълнение на индикаторите и значително **по-малък и тесен обхват** на участници. Някой от дублираните дейности са:

Конкретен бенефициент:

- Допълнително обучение за деца с образователни дефицити по предмети от задължителния учебен план.
- Занимания по интереси
- Работа с родители и близки на ученици, застрашени от отпадане.
- Участие в междуучилищни дейности.¹

Конкурентен подбор:

- Допълнително обучение по български език за учениците (вкл. за учениците, търсеци или получили международна закрила), за които българският език не е майчин.

¹ Тази дейност е предложена, като основа за нова операция по ПО 3 от бенефициент по процедура „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила“.



- Допълнителни занимания със застрашени от отпадане от училище ученици от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила.
- Работа с родители без разлика от етническия им произход за разясняване ползите от образователната интеграция и приемането на различието.

И в двете процедури водеща дейност е допълнителното обучение по български език, но в процедурата за конкурентен подбор **няма как да бъде измерено постижението** в изпълнението на тази дейност още повече, че **не е ясно какво се случва** с участниците по проекта след неговото приключване. За сравнение в процедурата с конкретен бенефициент всички участници са **реално участващи** в образователния процес, което е видно и от избора на конкретен бенефициент- Министерство на образованието и науката в които са налични и регистрите за движението на учениците и информацията би могла да бъде проверена.

От друга страна в процедура „*Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и търсеци или получили международна закрила*“ голяма част от дейностите са насочени в организиране на „зелено“ и „синьо“ училище, създаване на спортни, кулинарни и др. клубове, съвместно празнуване на празници, създаване на клубове по интереси, тренировки и провеждане на спортни мероприятия, посещение на кино, музей, провеждане на екскурзии за децата. Само по себе си този тип дейности имат положителен ефект върху приобщаването, **но те не могат да бъдат обективен и доказуем фактор за интегрирани участници в образователната система.** За сравнение в проект „*Развитие на способностите на учениците и повишаване на мотивацията им за учене чрез дейности, развиващи специфични знания, умения и компетентности (Твоят час) – Фаза 1*“ е **разработен и приложен механизъм** за диагностика на образователните дефицити. Вследствие на този механизъм са отчетени индивидуалните потребности на всеки един участник, като съобразно тях участниците са включени в дейности по интереси **провеждащи се цялгодишно** (за сравнение в процедурата за конкурентен подбор такъв тип дейности обхващат единствено времето на изпълнение на проекта), включително и в периодите на ваканциите, в които водещо е допълнителното обучение за ученици с образователни дефицити по предмети от задължителния учебен план и задържане в училище на ученици в риск от отпадане от образователната система.

6. Нормативна регулация

В заключение съгласно сега действащата нормативна уредба и по конкретно Закона за предучилищното и училищното образование българските училища са държавни или общински. Това означава, че бюджетите им не са самостоятелни, а се формират от съответната община. При налагането на финансови корекции и/или изпълнението на други условия в европейското и националното законодателство училището не може да обезпечи изпълнението на конкретен проект.

От друга страна съгласно §6 от Допълнителните разпоредби на ЗУСЕСИФ (Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г., изм. и доп., бр. 43 от 7.06.2016 г., бр. 74 от 20.09.2016 г., изм., бр. 58 от 18.07.2017 г., в сила от 18.07.2017 г., изм. и доп., бр. 85 от 24.10.2017 г., изм., бр. 2 от 3.01.2018 г.) позволява Регионалните инспекторати по образованието, държавните и



общинските детски градини, училища и обслужващите звена, съгласно Закона за народната просвета и държавните висши училища и научните организации съгласно Закона за висшето образование да участват в техническото и/или финансовото изпълнение, включително да извършват разходи по проекти с конкретния бенефициент – Министерството на образованието и науката, финансирани по Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" 2014 – 2020 г. и по Оперативна програма "Региони в растеж" 2014 – 2020 г., когато това е предвидено в методологията и критериите, използвани за подбор на операции, при спазване на правилата за избягване на двойно финансиране и за допустимост на разходите. Това допринася за качествено и ефективно изпълнение на процедурите и проектите по програмата, защото МОН ще могат да се обезпечат и гарантират разходите на училищата в случай, че се наложат финансови корекции и/или изпълнението на други условия в европейското и националното законодателство, като същевременно позволява училищата да извършват разходи и да се включат ефективно в изпълнението на дейности по конкретен проект.

При всички анализирани характеристики на системния подход и подхода за конкурентен подбор ясно се вижда, че проектите с конкретен бенефициент постигат **много по- висока ефективност и ефикасност**, като постигат целите на програмата по много по-категоричен начин от процедурите за конкурентен подбор. Това от своя страна **минимизира нивата на риск** от неизпълнение на целите и индикаторите по програмата и е предпоставка за **устойчивост и високи нива** на въздействие.