**Обосновка на предложението за изменение на**

**Оперативна програма „Добро управление“**

**юни 2020 г.**

Държавите-членки на ЕС са засегнати значително от настъпилата криза по повод разпространението на COVID-19. Възпрепятстването на растежа в държавите-членки утежнява сериозно недостига на ликвидност на средства поради възникналата необходимост от увеличение на публичните инвестиции в здравните системи и в засегнатите икономически сектори. Това създаде изключителна ситуация, която налага предприемането на спешни мерки.

В България е необходимо да се мобилизират всички налични ресурси на национално ниво за структуриране на целенасочени социално-икономически мерки, с цел подпомагане на усилията на здравната и социална система за справяне със създалата се епидемична обстановка, подкрепа за уязвимите групи от населението и засегнатите икономически сектори на българската икономика. Част от необходимите допълнителни публични ресурси може да бъде осигурена от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

В тази връзка със свое Решение № 256/14.04.2020 г. (наричано по-долу РМС № 256/2020 г.) Министерският съвет даде съгласие за преразпределение на приноса от Европейските структурни и инвестиционни фондове чрез прехвърляне на средства между оперативните програми 2014-2020 г. за подкрепа на мерки за минимизиране на отрицателните последици от епидемичното разпространение на COVID-19.

Съгласно т. 1, б. „а“ от РМС № 256/2020 г. от Оперативна програма „Добро управление“ (ОПДУ) следва да се прехвърлят 105 000 000 лева към Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ (ОПРЧР).

С посоченото решение Министерският съвет разпорежда на Управляващите органи на оперативните програми да предприемат незабавни действия по изменението на съответните елементи на програмите и последващото им одобряване.

В изпълнение на РМС № 256/2020 г. Управляващият орган (УО) на ОПДУ изготви проект на изменение на програмата, в резултат на което ще бъде освободен ресурс в размер на 105 000 000 лева, който ще бъде прехвърлен към ОПРЧР. За целта бюджетът на ОПДУ се намалява със 105 000 000 лева, в т.ч. принос от ЕСФ в размер на 89 250 000 лв. и национално съфинансиране в размер на 15 750 000 лв.д

Предлагат се следните промени на ОПДУ:

1. ***Намаляване на средствата по приоритетни оси 1, 2 и 3 на ОПДУ***

На базата на извършен анализ от УО на ОПДУ и в съответствие с указанията, дадени от Работната група на ЕК по Инициативата за инвестиции в отговор на COVID-19, вкл. и отговорите на често задавани въпроси в тази връзка[[1]](#footnote-2), размерът на средствата, които биха могли да бъдат прехвърлени от ОПДУ са ограничени до размера на *основното разпределение* и *резерва за изпълнение*, заложени в бюджета на програмата за 2020 г., като прехвърлянето не може да касае предходни години, което представлява 105 000 000 лева (вкл. националното съфинансиране).

Средствата ще бъдат осигурени от недоговорен ресурс по Програмата, както следва[[2]](#footnote-3):

* **27,36 млн. лв. от ПО 1** **„Административно обслужване и е-управление“**. Тези средства са част от бюджета, предвиден за изпълнение на мерки от Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на електронното управление в Република България за периода 2019-2023 г. (ПКЕУ). В рамките на ПО 1 се запазва ресурс за финансиране на процедурите, предвидени в ИГРП 2020, реализиране на фаза 2 на Проект „Надграждане на хоризонталните и централизирани системи на електронното управление във връзка с прилагане на Единния модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги“ на Държавна агенция „Електронно управление“ (ДАЕУ), както и за изпълнение на мерки съгласно Концепцията за регистрова реформа и други мерки от ПКЕУ, които са с висока степен на зрялост и имат съществено значение за развитие на електронното управление.
* **59 млн. лв. от ПО 2 „Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса“**. Това са средствата, които към момента не са договорени по оста и не са предвидени в ИГРП 2019 и 2020. В рамките на ПО 2 се запазва финансов ресурс в размер от 5 млн. лева, който може да бъде използван за финансиране на мерки от ПКЕУ и други, които са в обхвата на ПО 2 и могат да бъдат изпълнени до 2023. В рамките на оста се финансират мерките, предвидени в Пътната карта за изпълнение на Стратегията за развитие на държавната администрация (ПКСРДА). Необходимостта от изпълнението на някои от тях е отпаднала във връзка с настъпили промени в подхода на реализиране на конкретни политики.
* **18,64 млн. лв. от ПО 3 „Прозрачна и ефективна съдебна система“**. Това са средствата, които към момента не са договорени по оста и не са предвидени в ИГРП 2020 г. В допълнение на ресурса, необходим за планираните в ИГРП 2020 процедури в рамките на ПО 3 се запазва финансов ресурс от 2 млн. лв. за предстоящи процедури, свързани с обезпечаване на функционирането на Единната информационна система на съдилищата (ЕИСС) за водене на дела по електронен път.

Намаляването на бюджета на ОПДУ е свързано с коригиране на съответните финансови разчети по Приоритетни оси 1, 2 и 3, категории интервенции, включително финансовия план на програмата.

1. ***Промяна на индикаторите по приоритетни оси 1, 2 и 3***

Значителното намаляване на средствата по трите оси ще се отрази върху част от целевите стойности на определени индикатори, които следва да бъдат постигнати към 2023 г. и налага отпадане и/или намаляване на целевите стойности на индикатори по ПО 1 и ПО 2. В допълнение са предложени корекции на индикатори, при които е установено погрешно допускане при програмирането през 2014 г. или промяна в политиката. Предложените промени на целевите стойности на индикаторите са препоръчани и в Доклада от извършената междинна оценка[[3]](#footnote-4) (Доклад от междинна оценка 2020).

Следва да се коригира и допусната техническа грешка при програмирането на ОПДУ по отношение на целевите стойности на индикаторите за резултат. В целевата стойност на 6 индикатора за резултат по ПО 1, ПО 2 и ПО 3 е включена и тяхната базова стойност. Базовата стойност на индикаторите отразява състоянието по всеки от тях към момента на програмирането на ОПДУ, постигнато преди стартирането на програмата. В този смисъл базовата стойност не представлява референтна стойност, която следва да се постига по ОПДУ.

Предлаганата промяна е свързана с коректното формулиране на целевите стойности за 2023 г., като в тях не следва да се включва базовата стойност. Техническата промяна е в съответствие с препоръки, направени в рамките на докладите от извършените две междинни оценки на напредъка по изпълнението на ПО 1, 2 и 3 на Оперативна програма „Добро управление“ и установена допусната грешка при програмирането. Предложеното изменение е съобразено и с Насоките на ЕК за програмен период 2014-2020[[4]](#footnote-5), където е посочено, че не следва базовата стойност да се включва в целевата по програмата, а следва да се отчита само напредъкът, който се формира от надграждане на базовата стойност и представлява разлика между целевата и базовата стойност. В тази връзка се предлага от целевата стойност за 2023 г. да се извади базовата стойност както следва:

**Таблица 1**

| **Сигнатура на индикатора** | **Наименование на индикатора** | **Базова стойност** | **Целева стойност до 2023** | **Предложение за коректно отразяване на целевата стойност** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **ПРИОРИТЕТНА ОС 1** | | | | |
| **R1-2** | Брой стандартизирани общински услуги, въведени във всички общински администрации | 27 | 47 | 20 |
| |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | | **R1-3** | Брой на подкрепени приоритетни електронизирани услуги, включително вътрешно-административни, на ниво транзакция и/или разплащане базирани на държавния ХЧО, използвани над 5 000 пъти годишно | 193 | 418 | 225 | | | | | |
| **ПРИОРИТЕТНА ОС 2** | | | | |
| **R2-1** | Брой подкрепени администрации, прилагащи механизми за организационно развитие и управление ориентирано към резултатите | 206 | 400 | 194 |
| **R2-4** | Отправени препоръки от НПО и мрежи от НПО към процеса на формиране, осъществяване и мониторинг на политики | 30 | 400 | 370 |
| **ПРИОРИТЕТНА ОС 3** | | | | |
| **R3-1** | Въведени нови и усъвършенстване на съществуващи инструменти за модернизация на съдебната власт | 13 | 43 | 30 |
| **R3-3** | Магистрати, съдебни служители и служители на разследващите органи по НПК, успешно преминали обучения с получаване на сертификат | 9 101 | 29 101 | 20 000 |

Освен предложението за техническата корекция, описано по-горе, предлагаме и следните изменения:

1. **ПО ПРИОРИТЕТНА ОС 1**

**Таблица 2**

| **Сигнатура на индикатора** | **Наименование на индикатора** | **Целева стойност до 2023[[5]](#footnote-6)** | **Предложение за изменение на целевата стойност до 2023** |
| --- | --- | --- | --- |
| **О1-1** | Брой подкрепени административни режими прегледани за опростяване | 700 | НП |
| **О1-2** | Брой нормативни актове, за които са извършени оценки на въздействието | 65 | НП |
| **О1-3** | Администрации, подкрепени за въвеждане на комплексно административно обслужване | 103 | НП |
| **О1-4** | Брой общински услуги, подкрепени за стандартизиране | 20 | НП |
| **О1-5** | Контролни, приходни и регулаторни органи, подкрепени за развитие на организационен и аналитичен капацитет, включително за извършване на съвместни проверки | 15 | НП |
| **О1-6** | Проекти за развитие на държавен ХЧО | 4 | НП |
| **О1-7** | Брой подкрепени регистри | 100 | НП |
| **О1-8** | Подкрепени електронни услуги за предоставянето им в транзакционен режим | 850 | 750 |
| **О1-9** | Брой проекти за развитие на секторните системи на е- управление (е-обществени поръчки, е- здравеопазване, е-митници, е-архивиране, е-осигуряване и др.) | 15 | 13 |
| **R1-1** | Брой внедрени услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“ | 10 | 0 |
| **R1-2** | Брой стандартизирани общински услуги, въведени във всички общински администрации | 20 | НП |
| **R1-3** | „Дял на административните и вътрешно-административни услуги използвани над 5000 пъти годишно, които са на ниво 3 и 4 и са базирани на държавния ХЧО. | 225 | 100% |
| **R1-4** | Функционираща електронна тръжна система (e-procurement) | 1 | НП |
| **R1-5** | Функционираща НЗИС | 1 | НП |

* 1. **Отпадане на индикатор:**
* ***R1-1 „Брой внедрени услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“***

Предложеното отпадане на индикатора[[6]](#footnote-7) е пряко следствие от намаляване на бюджета на ПО 1 на ОПДУ. По проект „Трансформация на модела на административно обслужване” с бенефициент АМС е извършен анализ на възможностите за въвеждане на услуги на принципа „Епизоди от живота“ и „Бизнес събития“ и е изготвен каталог с 10 приоритетни услуги, в съответствие с първата дейност от мярка „Предоставяне на административни услуги на принципа „Епизоди от живота“ и „Бизнес събития“ от ПКСРДА. Поради намаляване на бюджета на ПО 1, обаче, предвидената в ПКСРДА втора дейност от мярката „Внедряване на услуги на принципа „Епизоди от живота“ и „Бизнес събития“, с прогнозен бюджет 5 млн. лв., която предвиждаше изпълнението на целевата стойност на индикатор R1-1, няма да бъде реализирана по ОПДУ. В тази връзка индикатор R1-1 „Брой внедрени услуги от типа „епизоди от живота“ и „бизнес събития“ следва да отпадне.

С проект към Службата за подкрепа за структурни реформи на ЕК (SRSS) се очаква на два етапа да бъдат разработени модели за реализиране на 10-те услуги на принципа „Епизоди от живота“ и „Бизнес събития“, идентифицирани с подкрепата по ОПДУ. Първият етап се очаква да приключи към средата на 2021 г., а вторият след 2023 г. Интервенциите, насочени към технологичното обезпечаване на процесите и реалното внедряване на тези услуги, се предвижда да бъдат подкрепени по Програма „Електронно управление и техническа помощ“ за периода 2021-2027 г.

* 1. **Намаляване на целеви стойности на индикатори О1-8 и О1-9 и трансформиране на индикатор R1-3[[7]](#footnote-8):**
* ***О1-8 „Подкрепени електронни услуги за предоставянето им в транзакционен режим“***

Предложеното намаляване на целевата стойност на индикатора от 850 на 750 бр. е следствие от намаляване на бюджета на ПО 1 на ОПДУ. В съответствие с планираните мерки в актуализираната ПКЕУ по ОПДУ се предвиждаше да бъдат реализирани още около 450 бр. електронни административни услуги (ЕАУ) до края на програмния период. В резултат от намаляването на разполагаемия бюджет по ПО1, наличните средства, свързани с изпълнението на този индикатор намаляват с 16 млн. лв., което няма да позволи електронизирането на приблизително 100 административни услуги. В рамките на ОПДУ няма да бъде финансирана мярка 48 „Реализиране на НЗИС - Етап 3“, с прогнозен бюджет 6 млн. лв. и отговорна институция Министерство на здравеопазването, която предвиждаше реализирането на приблизително 30 ЕАУ, част от които са вътрешно-административни. С 10 млн. лв. ще бъде намален и разполагаемият бюджет по ОПДУ за изпълнението на мерки, съгласно Концепцията за регистрова реформа (Мярка 3 от ПКЕУ), като предвидените средства по тази мярка ще бъде редуцирани от 35 млн. лв. на 25 млн. лв. В резултат, част от предвидените за реализация по тази мярка проекти няма да бъдат подкрепени по ОПДУ, което ще намали броят на електронизираните административни услуги по програмата с още 70 бр.

* ***О1-9 „Брой проекти за развитие на секторните системи на е-управление (е-обществени поръчки, е-здравеопазване, е-митници, е-архивиране, е-осигуряване и др.)“***

Предложеното намаляване на целевата стойност на индикатора на 13 бр. е пряко следствие от намаляване на бюджета на ПО 1 на ОПДУ. До този момент по ОПДУ са договорени 9 проекта за развитие на секторните системи за електронно управление, в изпълнение на мерките от ПКЕУ. От предвидените в актуализираната ПКЕУ допълнителни 6 мерки, свързани със секторните системи, в резултат от намаляване на разполагаемия бюджет по ПО 1 на ОПДУ, няма да бъдат изпълнени мярка 42 „Въвеждане на Електронно фактуриране с предхождащ анализ и оценка на ефекта от въвеждането, включително и анализ на вече направените реализации на електронно фактуриране“ (с прогнозен бюджет по ОПДУ 7,5 млн. лв.), с отговорна институция Национална агенция по приходите, и мярка 48 „Реализиране на НЗИС - Етап 3“ (с прогнозен бюджет 6 млн. лв.), с отговорна институция Министерство на здравеопазването. Прогнозната обща стойност на двете операции възлиза на 12,5 млн. лв. Във връзка с това, целевата стойност на индикатора следва да бъде намалена от 15 на 13 бр.

* ***R1-3 „Брой на подкрепени приоритетни електронизирани услуги, включително вътрешно-административни, на ниво транзакция и/или разплащане базирани на държавния ХЧО, използвани над 5 000 пъти годишно“***

Наименованието на индикатора предполага кумулативното изпълнение на три условия по отношение на услугите:

1) да са използвани над 5 000 пъти годишно;

2) да са на ниво транзакция и/или разплащане и

3) да са базирани на държавния ХЧО (ДХЧО).

При първоначалното планиране на индикатора е използвана информация за вписаните услуги в Списъка на унифицираните наименования на административните услуги (СУНАУ). Данните за наличните в страната режими и услуги до 01.01.2016 г. се генерират от СУНАУ, в който няма ясно разграничение между услуги и режими и поради това е била налице възможност за различна интерпретация. При програмирането на базовата стойност на индикатора към 2014 г. не е взето предвид, че предложените за базова стойност 193 бр. услуги не са били базирани на ДХЧО в съответствие с наименованието на индикатора. Също така за 134 бр. услуги от предложените за базова стойност услуги, към онзи момент не е била налична информация за честотата на използването им на годишна база, но са били включени в базовата стойност, поради факта, че са били идентифицирани като приоритетни за бизнеса към онзи момент.

От началото на 2016 г. административните услуги се вписват в Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА). През периода 2014-2019 г. се извършиха и нормативни промени, свързани с дефинирането на понятието „административна услуга“. След извършването на инвентаризацията и анализа на административните услуги в рамките на проект ”Трансформация на модела на административно обслужване” на АМС се направиха предложения за нормативни промени относно заличаване на услуги от ИИСДА. Вследствие в Приложение № 3 към РМС № 704/ 2018 г. са предложени 322 мерки за заличаване на услуги от Административния регистър. Към средата на 2019 г. 120 услуги от базовата стойност (193 бр.) не са налични в списъка на административните услуги в ИИСДА. В допълнение, предстои изменение на АПК, в което е предвидено разделяне на услугите на административни услуги и на вътрешно административни услуги, което предполага, че голяма част от информацията между административните органи ще се предоставя като вътрешноадминистративни услуги посредством средата за междурегистров обмен “Regix”. Предоставената подкрепа по ОПДУ за надграждане на регистри и осигуряване на комплексно административно обслужване допринася за осигуряване на служебен обмен на информация между администрациите, което е предпоставка за намаляване на броя на административните услуги с честота на използване над 5000 пъти годишно.

При анализа на данните от Доклада за състоянието на администрацията за 2018 г. е констатирано, че броят на използваните услуги с честота над 5000 пъти е около 250, като за тях няма информация за ниво на предоставяне.

Предлаганата от УО на ОПДУ промяна в наименованието и начина на отчитане на индикатора ще отрази в максимална степен съществуващата динамика в броя на административните услуги с честота на използване над 5000 пъти годишно. В тази връзка предлагаме следните промени:

* промяна в наименованието на индикатора, както следва: „Дял на административните и вътрешно-административни услуги използвани над 5000 пъти годишно, които са на ниво 3 и 4[[8]](#footnote-9) и са базирани на държавния ХЧО;
* промяна в начина на отчитане на индикатора, като вместо брой се отчита дял (%) на услугите използвани над 5000 пъти годишно, които са на ниво 3 и 4 и са базирани на държавния ХЧО;
* промяна в базовата стойност на индикатора от 193 бр. на 0 %. При планирането на базовата стойност на индикатора към 2014 г. не е взето предвид, че предложените за базова стойност 193 бр. услуги не са били базирани на ДХЧО в съответствие с наименованието на индикатора;
* промяна в целевата стойност на индикатора от 418 бр. на 225 бр. (чрез приспадане на базовата стойност, както е посочено по-горе в Таблица 1) и промяна на така получената целева стойност на индикатора от 225 бр. на 100% от услугите, използвани над 5 000 пъти през 2020 г., в съответствие с отчетените данни от администрацията през 2021 г.

Видно от наименованието на индикатора, базата за отчитането на изпълнението е броят на административните услуги, които се използват над 5 000 пъти годишно. Общият брой на административните услуги на национално ниво и честотата на тяхното използване са външни за УО фактори, които в последните години се отличават със значителна динамика и зависят в голяма степен от провежданите административни реформи и нормативни промени в политиката на национално ниво. В този смисъл, интервенциите по ОПДУ са насочени единствено към електронизиране на административните услуги, които се използват над 5000 годишно, и тяхното присъединяване към ДХЧО.

Съгласно действащата нормативна уредба, административните структури отчитат честотата на използване на предоставяните от тях услуги до средата на следващата календарна година. През 2020 г. се очаква да приключи и изпълнението на мерките, предвидени в РМС 704/2018 г., насочени към заличаване на конкретни услуги, предоставяни от администрациите, което ще се отрази на общия брой на административните услуги, вписани в ИИСДА. Предложението на УО за залагане на 2020 г. като референтна година за използваните административни услуги над 5000 пъти годишно е свързано с необходимостта от осигуряване на необходимото технологично време за УО за анализ на отчетената от администрацията информация в средата на 2021 г., на база на която да бъдат планирани и финансирани допълнителни интервенции за електронизиране на най-често използваните административни услуги до ниво 3 и 4, и съответно присъединяването им към ДХЧО. С предложеното изменение, УО цели до края на 2023 г. да електронизира и присъедини към ДХЧО всички административни услуги, които са били предоставени над 5000 пъти през 2020 г.

1. **ПО ПРИОРИТЕТНА ОС 2**

**Таблица 3**

| **Сигнатура на индикатора** | **Наименование на индикатора** | **Целева стойност до 2023[[9]](#footnote-10)** | **Предложение за изменение на целевата стойност до 2023** |
| --- | --- | --- | --- |
| **O2-1** | Администрации подкрепени за въвеждане на системи за управление на качеството | 144 | 93 |
| **О2-2** | Брой извършени функционални прегледи по сектори/политики | 10 | 6 |
| **О2-3** | Партньорски проекти за разработване и/ или реализация на ключови политики и законодателство | 34 | 0 |
| **O2-4** | Брой администрации, подкрепени за въвеждане на наставнически, менторски и коучинг програми | 50 | 0 |
| **О2-5** | Брой подкрепени нови/осъвременени обучителни модули за администрацията | 100 | НП |
| **О2-6** | Обучени служители от администрацията | 175 000 | 105 000 |
| **R2-1** | Брой подкрепени администрации, прилагащи механизми за организационно развитие и управление ориентирано към резултатите | 194 | 175 |
| **R2-2** | Служители от администрацията, успешно преминали обучения с получаване на сертификат | 85 % | НП |
| **R2-3** | Брой подкрепени администрации въвели механизми за управление на кариерата | 50 | 0 |
| **R2-4** | Отправени препоръки от НПО и мрежи от НПО към процеса на формиране, осъществяване и мониторинг на политики | 370 | НП |
| **CО20** | Брой проекти, изцяло или частично изпълнени от социални партньори или неправителствени организации | 350 | НП |

* 1. **Отпадане на индикатори:**
* ***О2-3 „Партньорски проекти за разработване и/ или реализация на ключови политики и законодателство“***

При програмирането на ОПДУ индикаторът О2-3 е включен в рамките на ПО 2 с цел чрез подкрепа от програмата да се насърчат партньорствата, осъществявани между две или повече администрации, за реализирането на ключови политики и законодателство. Съгласно метаданните на индикатора чрез него се измерва броят на проектите, осъществявани в партньорство между две или повече администрации, подпомагащи орган на изпълнителната власт, както и проекти, осъществявани в партньорство между администрации, подпомагащи орган на изпълнителната власт и администрации, подпомагащи други държавни органи, създадени със закон, които имат споделени функции при разработването и/ или реализацията на определена ключова политика или нормативен акт. В метаданните на индикатора има няколко съществени условия, които трябва да са изпълнени, за да се приобщи индикаторът към съответен проект, а именно:

* проектът да се осъществява в партньорство между две или повече администрации;
* партньорът/ите да отговаря/т за изпълнението на поне една от дейностите по проекта (респективно да извършват разходите за изпълнението ѝ);
* администрациите да са подпомагащи органи на изпълнителната власт или други държавни органи, създадени със закон;
* администрациите да имат споделени функции при разработването и/или реализацията на определена ключова политика или нормативен акт;
* ключовите политики да са в приоритетни направления на административната реформа, определени с решения на Съвета за административната реформа (САР), Стратегията за развитие на държавната администрация 2014-2020 г., Пътната карта за нейното изпълнение (ПКСРДА), Стратегията за електронно управление и други релевантни стратегически документи.

Индикаторът е предвиден в пет, обявени до момента процедури по ПО 2, но кандидатите не са го включили в проектите си, тъй като за нито един от тях не е било налице съответствие едновременно с всички от изброените по-горе условия. Това доведе до липса на договорени проекти, които да имат принос към изпълнението на индикатора.

В същото време по ОПДУ са договорени и изпълнени/се изпълняват проекти, в които администрации си партнират с бенефициента по различни начини, макар и да не са поставени в отношения бенефициент-партньор по тези проекти (конкретни администрации да са определени в проекта като партньори, отговорни за изпълнението на отделни дейности, респективно да извършват разходи за тях).

Като пример за партньорства извън обхвата на индикатора могат да бъдат посочени общинските администрации, които са целева група на проекта на Министерство на финансите за ефективно прилагане на правилата на ЕС при предоставяне на услуги от общ икономически интерес. Партньорството между националния орган, осъществяващ наблюдението и координацията на държавните помощи, и прилагащите правилата общински администрации е ключово както за успешното реализиране на проекта, така и за изпълнението на конкретните политики. По проекта на АМС за въвеждането на модела на споделените услуги – без партньорството на МЗ и БАБХ проектът не би могъл да се изпълни. Проектите на ИПА за въвеждане на CAF на практика се изпълняват в сътрудничество с общинските, областните, специализираните териториални и централните администрации, в които се внедрява моделът. Посочените примери свидетелстват, че по проекти по ПО 2 на ОПДУ администрациите си партнират, макар и неформално.

Целевата стойност на индикатора е определена въз основа на мерките в ПКСРДА, за които е предвидено да се реализират с финансиране по ОПДУ и за изпълнението на които освен отговорна институция, са определени и потенциални партньори. Повече от половината от тези мерки са вече изпълнени или са в процес на изпълнение по проекти по ОПДУ, в които, както е посочено по-горе, не са включени администрации – партньори. Целта на индикатора е да насърчи партньорството между администрациите с цел постигане на по-голяма ефективност на политиките, с реализирането на които са ангажирани. Включване на потенциалните партньори в проектите, обаче, не е задължително условие за тяхното успешно реализиране, което се доказва и от практиката. В тази връзка считаме, че при програмирането на ОПДУ са направени грешни допускания по смисъла на чл. 5, параграф 6 от Регламента за изпълнение (ЕС) 215/2014 при залагането на индикатора в системата за наблюдение по програмата. Отчитайки този факт, преформулирането и изменението на метаданните му като възможен вариант за действие не би било удачно решение, тъй като:

1. партниращите си администрации в рамките на проектите нямат качеството на партньори по тях;
2. много проекти са вече приключили, което възпрепятства отчитането на индикатора по тях;
3. предвид същественото намаляване на бюджета по ПО 2 не се предвижда договаряне на проекти, чрез които да се обезпечи постигането на индикатора;
4. промяна в посока изключване на формалното партньорство от обхвата на индикатора би била самоцелно решение на проблема с невъзможността за изпълнението му. По начало мерките, които се изпълняват посредством проекти по ПО 2, предполагат и се реализират при различни форми на партньорство, макар и не в обхвата на дефиницията и метода на изчисление на индикатора;
5. промяна в посока изключване на партньорството от обхвата на индикатора ще доведе до сходство на специфичния по програмата индикатор с общия индикатор за изпълнение по Регламент (ЕС) 1304/2013 “Брой проекти, насочени към публичните администрации и публичните услуги на национално, регионално и местно равнище“.

Предвид изложеното предлагаме изключването на индикатора от системата за наблюдение на ОПДУ. Последното няма да се отрази негативно на постигането на резултатите по програмата, тъй като, както е посочено по-горе, мерки за подобряване на работата на администрацията в различни направления се изпълняват, макар и в неформално партньорство и сътрудничество между бенефициентите и отделните администрации, което като краен резултат носи позитиви за развитието на съответните политики и администрацията като цяло.

* ***O2-4 „Брой администрации, подкрепени за въвеждане на наставнически, менторски и коучинг програми“***

Изпълнението на индикатора е пряко обвързано с реализацията на мярка „Въвеждане на политики за планиране и управление на кариерата“, дейност „Въвеждане на програми за ориентация, за адаптация и за приемственост в администрацията“ към Специфична цел 4.3 „Политики за кариерно развитие“ от ПКСРДА.

До началото на 2018 г., водеща роля по тази мярка имаше дирекция „Модернизация на администрацията“ (ДМА) в АМС в качеството ѝ на звено, предлагащо инициативи и мерки, свързани със статута на държавния служител, назначаването, освобождаването, длъжностите, подбора, кариерното развитие, оценяването и заплащането на служителите в държавната администрация. С измененията в Закона за държавния служител от 2016 г. е институционализиран механизъм за приемственост в администрацията чрез споделено изпълнение на ключови длъжности. С приемането на нормативната рамка са създадени необходимите условия да се реализират вътрешноорганизационните политики за планиране и управление на кариерата на служителите, както и да се осъществяват програми за приемственост в съответствие с конкретните нужди на съответната администрация. В тази връзка с последната промяна на ПКСРДА от м. април 2018 г., отговорността за разработването на подобни програми се децентрализира и вече е на отделните администрации. По информация от ДМА, към момента повечето администрации са разработили и прилагат програми за новоназначени служители, съдържащи мерки за ориентацията и адаптацията им към новата работна среда, поради което отпада необходимостта от реализирането на мярка с такава насоченост.

Създадената в нормативната уредба регламентация на процеса на развитие в кариерата на държавните служители до голяма степен решава проблемите, които мерките от ПКСРДА адресират. Настъпилите нормативни промени, очертаващи рамката на процесите по планиране и управление на кариерата на държавните служители, определят политиката в тази област. На тази база множество администрации вече са установили собствена организация относно управлението на тези процеси. Това води до отпадането на необходимостта от осигуряване на финансиране по ОПДУ за реализиране на конкретни проекти с подобна насоченост.

* ***R2-3 „Брой подкрепени администрации въвели механизми за управление на кариерата“***

Този индикатор за резултат е директно свързан с индикатора за изпълнение О2-4 в системата за наблюдение по ОПДУ, съответно с изпълнението на мярка „Въвеждане на политики за планиране и управление на кариерата“ към Специфична цел 4.3 „Политики за кариерно развитие“ от ПКСРДА.

Невъзможността за изпълнението на индикатори O2-4 и R2-3 е свързана с настъпилите промени в нормативната рамка, които водят до промяна на политиката в областта на управление на човешките ресурси в публичната администрация, а оттам и до отпадането на необходимостта от изпълнението на съответните мерки и дейности от ПКСРДА. Следва да се отбележи, че в тази връзка е планирано изменение на ПКСРДА, в което относимата към двата индикатора мярка да отпадне.

Предвид изложеното по-горе предлагаме индикаторите O2-4 и R2-3 да отпаднат от системата за наблюдение на ОПДУ. Във връзка с направеното предложение в текста на оперативната програма[[10]](#footnote-11) са заличени текстове, отнасящи се до интервенциите в областта на управлението на човешките ресурси в държавната администрация.

* 1. **Намаляване на целеви стойности на индикатори:**
* **О2-1 „Администрации подкрепени за въвеждане на системи за управление на качеството“**

Изпълнението на индикатора е обвързано с изпълнението на мярка „Поетапно въвеждане на системи за управление на качеството в цялата администрация“, дейност „Подобряване на ефективността и резултатите в организациите в публичния сектор чрез въвеждане на системи за управление на качеството“ към Специфична цел 1.7 „Въвеждане на системи за управление и контрол на качеството в централната и местната администрация“ от ПКСРДА.

Поради същественото намаляване на бюджета по оста, УО на ОПДУ е изправен пред невъзможност за осигуряването на финансов ресурс за следваща процедура, респективно проект, с цел договаряне и постигане на целевата стойност на индикатора до края на 2023 г. В условията на новата обективна обстановка разчетите показват, че оставащите по оста средства обезпечават постигането на едва 64 % от целевата стойност на индикатора. Изчислението е извършено при съпоставка на наличния ресурс и необходимия, калкулиран въз основа на среден разход за въвеждане на модела в една администрация. В тази връзка предлагаме намаление на целевата стойност на индикатора за 2023 г.

* **О2-2 „Брой извършени функционални прегледи по сектори/политики“**

Изпълнението на индикатора е обвързано с изпълнението на мярка „Установяване на нов модел на извършване на функционален преглед на структурите и прилагането на хоризонталните политики“, дейност „Практическо приложение на изменената Единна методология за функционален анализ“ към специфична цел 1.4. „Подобряване на институционалната среда“ от ПКСРДА. В ИГРП 2020 е предвидена процедура чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ с наименование „Извършване на функционални анализи по хоризонтални и секторни политики“, с изпълнението на която УО на ОПДУ очакваше да бъде постигната заложената целева стойност на индикатора за 2023 г. Процедурата е разработена изцяло в съответствие с решението по т. 5 от Протокол № 52 от заседанието на САР, проведено на 16 септември 2019 г., с което е одобрен списък от 8 администрации, които да бъдат финансирани като конкретни бенефициенти по ОПДУ за извършване на функционални анализи на секторни и хоризонтални политики. В същото решение са определени и 10 области на политики, които да бъдат обект на функционален анализ.

На 3.6.2020 г. е прието ново решение на САР, с което се отменя решението по т. 5 от предходното, с което са одобрени администрациите за финансиране като конкретни бенефициенти по ОПДУ за извършване на функционалните анализи. Мотивите за решението са свързани с това, че извършването на функционални анализи не е приоритетно предвид създалата се социално-икономическа обстановка в резултат на разпространението на COVID-19 и крайно негативните последици от това. В резултат на това планираните 10 функционални прегледа отпадат.

САР е консултативен орган на Министерския съвет, отговорен за координацията на правителствената политика в областта на държавната администрация. Една от функциите му е да прави преглед на структурата, дейността и организационното състояние на администрациите в изпълнителната власт и да предлага стратегически насоки и политики за тяхното развитие и усъвършенстване. В този смисъл САР е органът, който следва да определи има ли области на политика/сектори, на които да бъде извършен функционален анализ и кои конкретно са приоритетните.

С решението на САР се обективира промяна в политиката по отношение на организационното развитие на администрацията, наложена от възникналите непредвидени обстоятелства. Това води до отпадане на необходимостта от изпълнението на съответната мярка в ПКСРДА (в тази връзка е планирано и нейното изменение), респективно – до невъзможност за изпълнението на индикатор O2-2. В тази връзка предлагаме намаление на целевата стойност на индикатора за 2023 г.

* **О2-6 „Обучени служители от администрацията”**

Изпълнението на индикатора е обвързано с мерки към Специфични цели 4.4 „Подобряване на уменията“ и 4.5 „Подобряване на капацитета за участие в процеса на вземане на решения в ЕС и изпълнение на ангажиментите на България“ от ПКСРДА.

Целевата стойност на индикатора от 175 хил. е определена на базата на опита от предходния програмен период по ОПАК, без да се отчетат спецификите на ОПДУ като нов подход и философия на провеждането на обучения по програмата. За разлика от ОПАК, по която са финансирани и обучения по общи компетенции като общи езикови обучения, обучения за базова компютърна грамотност и тийм билдинг дейности (преобладаващо по проекти на отделни администрации на общинско, областно и централно ниво), през този програмен период се въведе концептуално нов подход при предоставяне на БФП за обучения. Обученията се предоставят основно от обучителни институции, които покриват определени категории служители от администрацията на база на идентифицирани конкретни потребности. Това съществено ограничава както броя на потенциалните бенефициенти по ОПДУ, така и броя на обучаемите. Следва да се отбележи и фактът, че по ОПАК при над 600 проекти за обучения по ПО 2, подприоритет „Компетентна и ефективна държавна администрация”, общо обучените служители в администрацията (човекообученията) са малко над 146 хил. Не е налице и тенденция към нарастване на числеността на администрацията, която да налага по-голям брой на обучените.

Изложеното свидетелства за това, че целевата стойност на индикатор О2-6 не е съобразена с натрупания към момента на програмирането на ОПДУ опит по предходната програма, както и с качествено новата концепция за финансиране на проекти за обучения по програмата. В тази връзка считаме, че при определянето на целевата стойност на индикатора са направени грешни допускания по смисъла на чл. 5, параграф 6 от Регламента за изпълнение (ЕС) 215/2014.

За изпълнението на мерките по Специфични цели 4.4 и 4.5 от ПКСРДА по ОПДУ са предвидени 64,4 млн. лева. Принос към индикатора имат проектите на обучителните институции – конкретни бенефициенти по ОПДУ (ИПА, НСОРБ, Института по психология към МВР и Дипломатическия институт към МВнР), както и проектите за специализирани обучения на администрацията.

Верифицираните разходи по приключилите обучителни проекти възлизат общо на 13,7 млн. лева. Бюджетът на проектите в изпълнение, както и на тези които са изтекли, но не са приключили с окончателно плащане, е общо в размер на 14,9 млн. лева. Към момента в процес на договаряне са проекти за приблизително 10 млн. лева. Кумулиран, този финансов ресурс от общо 38,6 млн. лева, съпоставен със заложените в ПКСРДА 64,4 млн. лева, се отнася за 60 % от целевата стойност на индикатора.

Намаляването на бюджета по оста води до невъзможност за обявяване в бъдеще на нови процедури за проекти за обучения, които биха довели до прираст в изпълнението на индикатора. Предвид изложеното по-горе предлагаме намаление на целевата стойност на индикатора за 2023 г. пропорционално на намаления бюджет.

* **R2-1 „Брой подкрепени администрации, прилагащи механизми за организационно развитие и управление ориентирано към резултатите“**

УО планираше индикаторът да бъде заложен по предстоящи процедури, свързани с въвеждането на модела CAF в администрацията и за извършването на функционални прегледи на сектори/политики, тъй като кореспондира с индикаторите за изпълнение О2-1 и О2-2. От една страна изпълнението на индикатора е функция от намаляването на бюджета по оста, тъй като то води до обективна невъзможност за бъдещо договаряне, съответно постигане на целевата стойност на индикатор О2-1 (коментиран по-горе). От друга страна негативно на изпълнението му се отразява и промяната в политиката, отнасяща се до организационното развитие на администрацията посредством извършването на функционални анализи (коментирана по-горе при индикатор О2-2).

Във връзка с изложеното предлагаме намаление на целевата стойност на индикатора за 2023 г. Прогнозите за изпълнението му, правени преди настъпването на извънредната обстановка, свързана с разпространението на COVID-19, очертаваха неговото преизпълнение. Причината е, че до момента УО го обвързваше с всяка процедура, съответно проект, отговарящи на метаданните му, а не само с тези, по които са предвидени индикаторите О2-1 и О2-2. Поради това предложеното намаление на целевата стойност не съвпада със стойностите на предложеното намаление на целевите стойности на индикатори О2-1 и О2-2.

1. ***Актуализиране на текстове по Приоритетна ос 4 (ПО 4)***

Предлага се редакция на използваната до момента формулировка при посочване на конкретните бенефициенти по ПО 4, с която се уточнява, че същите са примерни и са добавени идентифицираните към момента бенефициенти ДАЕУ и Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“. В тази връзка се предлага и актуализиране на примерните действия, които се подкрепят по тази ос.

Предложеното изменение на ОПДУ изисква одобрение с решение на Европейската комисия (ЕК), тъй като не попада в хипотезите за олекотена процедура съгласно Регламент (ЕС) 2020/460 на Европейския парламент и на Съвета от 30 март 2020 година за изменение на регламенти (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013 и (ЕС) № 508/2014 във връзка със специални мерки за мобилизиране на инвестиции в системите на здравеопазване на държавите членки и в други сектори на техните икономики в отговор на избухването на COVID-19.

На основание чл. 21, ал. 4 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., предложението за изменение на ОПДУ се предлага да бъде одобрено от Комитета за наблюдение чрез процедура за неприсъствено вземане на решение.

1. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_574> [↑](#footnote-ref-2)
2. Посочените средства са закръглени и представляват 100% БФП (85% ЕСФ + 15% национално съфинансиране). При въвеждането на проекта на изменение на ОПДУ в системата SFC2014 и официалното изпращане към службите на ЕК са възможни незначителни отклонения, дължащи се на конвертирането от левове към евро и на техническите специфики на системата (автоматични изчисления, закръгляния и формули). [↑](#footnote-ref-3)
3. Доклад от извършена междинна оценка на напредъка по изпълнението на приоритетни оси 1, 2 и 3 на Оперативна програма „Добро управление“, април 2020 г. [↑](#footnote-ref-4)
4. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund, Guidance document, June 2015 [стр. 15] ***Забележка:*** Следва да се има предвид, че ОПДУ е одобрена през февруари 2015 г., докато Насоките са публикувани едва през юни същата година. [↑](#footnote-ref-5)
5. Целевите стойности на индикаторите за резултат в таблица 2 не включват базови стойности, т.е. са променени в съответствие с техническата корекция, отразена в Таблица 1. [↑](#footnote-ref-6)
6. Предложеното отпадане е отразено в текстовете по програмата, Раздел 1 “Стратегия за приноса на оперативната програма за осъществяване на Стратегията на съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване”; Раздел 2.А.1 Приоритетна ос 1“Административно обслужване и е-управление”, Раздел 2.А.5 Специфични цели, съответстващи на инвестиционния приоритет, и очаквани резултати, Таблица 4: Общи показатели за резултатите, за които е определена целева стойност, и специфични за програмата показатели за резултатите, съответстващи на специфичната цел (по инвестиционни приоритети и категория региони) (за ЕСФ); Раздел 2А8, Таблица 6: Рамка на изпълнението на приоритетната ос (по фондове и, за ЕФРР и ЕСФ, по категории региони), раздел 12.2, Таблица 28: Рамка на изпълнението по фонд и категория регион (обобщена таблица) [↑](#footnote-ref-7)
7. Предложеното намаление в стойността на индикаторите е отразено в текстовете по програмата - Раздел 1 “Стратегия за приноса на оперативната програма за осъществяване на Стратегията на съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване”; Раздел 2.А.1 Приоритетна ос 1 “Административно обслужване и е-управление”, раздел 2А5, таблици: Таблица 4: Общи показатели за резултатите, за които е определена целева стойност, и специфични за програмата показатели за резултатите, съответстващи на специфичната цел (по инвестиционни приоритети и категория региони) (за ЕСФ), раздел 2А6.5,Таблица 5: Общи и специфични за програмата показатели за изпълнението (по инвестиционни приоритети, разпределени по категории региони за ЕСФ и когато е уместно — за ЕФРР), раздел 2А8, Таблица 6: Рамка на изпълнението на приоритетната ос (по фондове и, за ЕФРР и ЕСФ, по категории региони), раздел 12.2, Таблица 28: Рамка на изпълнението по фонд и категория регион (обобщена таблица) [↑](#footnote-ref-8)
8. Ниво на предоставяне съгласно Наредбата за административния регистър. За всяка административна услуга вписана в ИИСДА се посочва ниво на предоставяне. [↑](#footnote-ref-9)
9. Целевите стойности на индикаторите за резултат в таблица 3 не включват базови стойности [↑](#footnote-ref-10)
10. Раздел 1 “Стратегия за приноса на оперативната програма за осъществяване на Стратегията на съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж и за постигането на икономическо, социално и териториално сближаване”; Раздел 2.А.1 Приориетна ос 2 “Ефективно и професионално управление в партньорство с гражданското общество и бизнеса”, 2.А.5 Специфични цели, съответстващи на инвестиционния приоритет, и очаквани резултати, специфична цел 2 “Подобряване на специализираните знания и умения на служителите в администрацията и развитие на механизми за кариерно развитие”; Раздел 2.А.6 “Действия, които ще получат подкрепа в рамките на инвестиционния приоритет”, 2.А.6.1 “Описание на видовете и примерите за действия, които ще получат подкрепа, и на очаквания им принос за постигането на специфичните цели, включително, когато е целесъобразно, определяне на основните целеви групи, конкретни целеви територии и категории бенефициери” по приоритетна ос 2. [↑](#footnote-ref-11)