



Резюме от извършена оценка на Оперативна програма „Транспорт” на тема „Изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти”

Настоящата оценка на Оперативна програма „Транспорт” (ОПТ) е изготвена в резултат на сключен договор № Д-28/27.06.2011 г. с предмет „Независими оценки на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. по Обособена позиция № 1 „Изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти” между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията, като Възложител и Консорциум „Еко-Вико”.

Оценката за изследване на процеса на изпълнение на проекти на ниво крайни бенефициенти е извършена съгласно Индикативния план за оценка на ОПТ. Тя е извършена в периода юли – ноември 2011 г. и представя моментното състояние към м. юни 2011 г. Оценката има за цел да подобри качеството, ефективността, въздействието, устойчивостта и съответствието на помощта, предоставяна от Кохезионния фонд, Европейския фонд за регионално развитие и националния бюджет.

За извършване на оценката е използван широк набор от методи и техники, като беше събрана различна по обем първична и вторична информация, с представители на бенефициентите бяха проведени интервюта и бяха попълнени анкети. За извършване на оценката бе използван аналитичен модел, за който бяха определени количествени измерители по тематични области, като беше използвана скала от -2 до +2, като 2 е високо задоволителна, 1 задоволителна, 0 неутрална, 1 незадоволителна и -2 високо незадоволителна.

Основните тематични области, на които бяха включени в оценка са:

- Ефективност при изпълнението на процедурите;
- Капацитета на бенефициентите
- Идентифициране на добри практики и анализ на възможността за тяхната обмяна между бенефициентите

В обхвата на оценката бяха включени всички шест бенефициента – Национална компания „Железопътна инфраструктура”; Агенция „Пътна инфраструктура”; „Метрополитен „ЕАД; Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура”; Изпълнителна агенция Проучване и поддържане на р. Дунав и Управляващия орган в Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

В резултат на извършената оценка, резултатите по отделните тематични области са, както следва:

Тематична област „Ефективност при изпълнението на процедурите”

Обобщените резултати по тематична област за ефективността при изпълнение на процедурите от страна на Крайните бенефициенти по ОПТ показват, че като цяло разделението на функциите и отговорностите между УО на ОПТ и Крайните бенефициенти по ОПТ е подходящо. Това разпределение е записано в Оперативните споразумения, които макар и с известно закъснение, са действали през по-голямата част от оценявания период (2007 – м. юни 2011 г.). В тях и в Процедурните наръчници на Крайните бенефициенти са установени подробни процедури за докладване и основната част от служителите са запознати с тези документи и ги използват при изпълнение на дейностите си по подготовка, изпълнение, управление, наблюдение и контрол на проектите по ОПТ.

Детайлността на нивото на докладване за някои бенефициенти, обвързани с по-голям брой проекти е затрудняващо, като се препоръчва УО на ОПТ да потърси механизми за оптимизация на документооборота, без да нарушава пълнотата, честотата и проверката за достоверност на отчетната информация под формата на унифициране на формати, които да се използват, както за планиране и програмиране, така и за мониторинг, искания за плащане.

Част от повторемостта на отчетните документи в различен разрез, както и различната организация на дейностите по подготовка, управление, изпълнение, контрол и наблюдение на проектите по ОПТ намалява ефективността при разпределение на функциите между УО на ОПТ и Крайните бенефициенти. Не във всички Процедурни наръчници са описани достатъчно ясно и по най-оптимален начин са разпределени отделните функции между различните звена, свързани с дейностите по ОПТ. Това важи особено за НКЖИ и АПИ, които ползват значителна подкрепа от други звена в организацията си извън определените дирекции за изпълнение на проекти по ОПТ.

При изпълнение на процедурите за подготовка на проекти УО на ОПТ има най-висока степен на ефективност, следван от АПИ и НКЖИ. „Метрополитен“ ЕАД изостава малко в оценката за тези процедури, защото броят на проектите, които подготвя е значително по-малък от другите два големи бенефициенти.

Най-често допусканите грешки от бенефициентите на фаза подготовка, са свързани с непознаване на референтите документи или несъответствие с целите на ОПТ (28 %). Техническите грешки са най-големият процент на основанията за връщане документи, но консултантът ги разглежда като по-маловажни от непознаването на документите и допустимостта на разходите по ОПТ.

На фаза изпълнение и управление на проекти е трудно да бъде направено сравнение на ефективността, защото с изключение на „Метрополитен“ ЕАД, останалите Крайни бенефициенти са в начален етап на изпълнение на своите проекти. Голяма част от проектите, включително и тези за техническа помощ (с изключение на „Изготвяне на стратегия за внедряване на ERTMS” и „Изготвяне на стратегия за внедряване на ТСОС за конвенционалната ж.п. мрежа”) закъсняват.

Основните причини за намаляване на ефективността на процедурите и забавяне на проектите по ОПТ са проблеми с провеждане на тръжни процедури и липса на проектна готовност. Липсата на проектна готовност е на път да бъде преодоляна с подадени Формуляри за кандидатстване за техническа помощ или с вече приключили проекти за подготовка.

Тематична област „Капацитет на бенефициентите”

Всички Крайни бенефициенти на ОПТ са правилно идентифицирани, но консултантът препоръчва да се помисли за допускане по приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ и на други структури, с което биха могли да се намалят нетипични за Управляващия орган функции като бенефициент по ОПТ.

Консултантът е констатирал, че бенефициентите на програмата са изградили отговорни звена за подготовка и изпълнение на проекти по ОПТ, даващи възможност за съдействие от другите звена в организацията им и в същото време с достатъчно висок ранг, за да бъдат на пряко подчинение към висшия ръководител и да взимат ефективни управленски решения.

Обобщените резултати по тази тематична област показват, че като цяло всички Крайни бенефициенти имат изградени системи за управление и контрол, като някои от тях са надграждали базисните системи, определени в Процедурния наръчник и Оперативните

споразумения със собствени документи, регламентиращи допълнително част от процедурите. Примери в това отношение са НКЖИ, „Метрополитен“ ЕАД и АПИ, които имат изградени вътрешни системи за контрол и управление на тръжните процедури и оценка на риска. Всички системи са изградени в периода 2008-2009 г. и впоследствие са адаптирани, актуализирани и детайлизирани.

При някои от бенефициентите системите за управление и контрол са твърде комплексни и на практика усложняват процедурите. Такава е ситуацията в АПИ и НКЖИ, където процесите допълнително се усложняват от честата смяна на организационната и управленска структури. При други бенефициенти като ИАППД тези системи са свързани формално с ОПТ и тяхното прилагане при липса на изпълнявани проекти в контекста на програмата е трудно да бъде определено като ефективно.

Степента на функционално и ефективно разпределение на функциите на ниво краен бенефициент е оценена на база извършен анализ на Процедурните наръчници на Крайните бенефициенти и тяхното прилагане. В тях са описани основните процедури и разпределението на отговорностите и функциите в съответните отговорни звена за изпълнението на проекти по ОПТ, като е изследвана и степента на тяхното прилагане. Извършените анализи дават основание на консултанта да направи оценка за степента на функционалност за всеки един Краен бенефициент, като тя е най-висока за „Метрополитен“ ЕАД и задоволителна за УО на ОПТ, АПИ и ИАППД, докато при НКЖИ и ДППИ е установено припокриване на част от функциите. По отношение оценката на степента на ефективност тя е най-висока за „Метрополитен“ ЕАД и задоволителна за УО на ОПТ. Независимо от установените тенденции за развитие в положителна посока е необходимо допълнително повишаване на ефективността при НКЖИ, АПИ и ДППИ,

Определянето на степента на качествено изпълнение на отделните фази на изпълнение и управление на проектите от страна на Крайните бенефициенти беше извършено с помощта на използвана от консултанта методология със система от показатели, които да отчитат степента на изпълнение на отделните фази на процесите по ОПТ. При прилагането на тази методология най-висока степента на качествено изпълнение получава „Метрополитен“ ЕАД и задоволителна за УО на ОПТ. При бенефициентите НКЖИ и АПИ е необходимо подобрене в тази посока, докато за ДППИ и ИАППД изпълнението на отделните фази на проектите е с незадоволително качество.

Анализът и оценката на персонала показват, че Крайните бенефициенти имат сравнително оптимално съотношение между персонала, зает с подготовка, изпълнение и управление на проекти по ОПТ. При част от тях тези дейности се преплитат, което за по-малки по стойност и териториален обхват проекти е напълно допустимо, защото дава възможност за приемственост по един проект от неговата подготовка до крайните резултати от изпълнението му. Този подход, обаче не е особено ефективен за големи инфраструктурни проекти, защото дейностите по подготовка са твърде различни от тези при изпълнение на такива проекти.

Образователната структура на Крайните бенефициенти е добре изградена, като 61 % от персонала са инженери, 17 % са икономисти и 15 % са с друго висше образование. Възрастовата структура на Крайните бенефициенти също е добре балансирана като цяло – 38 % са на възраст до 35 години, също толкова са до 55 г. и 24 % са над тази възраст. Консултантът е препоръчал бенефициентите НКЖИ и АПИ да положат допълнителни усилия за обучение на служителите си и при добре балансирано

текучество да изградят основата за дългосрочно и успешно развитие на процесите по усвояване на средства от ЕС, не само през настоящия програмен период.

Консултантът е отчетел значително текуществото през оценявания период в някои от Крайните бенефициенти като УО на ОПТ, НКЖИ и АПИ. В същото време темповете на обучение са забавени в периода след 2008 г. Препоръчва се извършване анализ на нуждите от обучения и децентрализация на процесите, според индивидуалните нужди на всеки Краен бенефициент с цел подобряване административния капацитет на всички бенефициенти по ОПТ.

Тематична област „Идентифициране на добри практики и анализ на възможността за тяхната обмяна между бенефициентите”

При изследването за проекти, чието изпълнение може да служи като пример при бъдещо програмиране, консултантът се е насочил към анализ и оценка на проекти, имащи пряко отношение към постигането на общата и специфичните цели на Оперативна програма „Транспорт”, както и изпълнение в достатъчна степен на заложените индикатори за въздействие, резултат и постижение.

На етапа, на който е извършена оценката е отчетен напредък в изпълнението на „Проект за разширение на метрото в София – I Етап, II метродиа метър, участък „Пътен възел Надежда (МС II-5) – бул. Черни връх (МС II-11)” с бенефициент „Метрополитен“ ЕАД. Степента на реално изпълнените обеми работа, дейностите по управление и изпълнение на този проект от страна на бенефициента, както и създадените условия за тяхното протичане, дават основание на независимия оценител да го причисли към определението за „добри практики”. За успеха на проектите, до голяма степен, оказва влияние създадената организация от страна на „Метрополитен“ ЕАД за оценка на риска и двойната система на мониторинг и контрол. Налице е ясна ангажираност от всички участници в процесите на изпълнение и управление, насочено към постигане на качествен напредък и заложените индикатори по ОПТ.

Консултантът е отчетел резултатите от някои проекти, финансирани от приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ като „Проектиране и внедряване на Географска Информационна Система (ГИС) за нуждите на ДП НК ЖИ”. Тези добри постижения могат да бъдат трансферирани към идентични проекти на други Крайни бенефициенти – например към включения в Индикативната годишна програма за 2011 г. на ОПТ „Проектиране и внедряване на Географска Информационна Система (ГИС) за управлението на пристанищната инфраструктура”. УО на ОПТ може да даде за пример в процеса на изпълнение проектите за „Изготвяне на стратегия за внедряване на ERTMS” и „Изготвяне на стратегия за внедряване на TCOS за конвенционалната ж.п. мрежа”, резултатите от които имат пряко въздействие върху настоящите и бъдещи инвестиционни проекти в железопътния транспорт.

Въпреки установените контакти на почти всички бенефициенти на ОПТ с аналогични структури от други страни, консултантът счита, че механичното пренасяне на „добри практики” от други страни-членки на ЕС е твърде деликатен процес и трябва внимателно да бъде подготвен с дългосрочно планиране за всяка една от фазите на подготовка и изпълнение на проектите. На този етап усилията биха могли да се съсредоточат върху предаването на опит в изпълнението на проекти от страна на „Метрополитен“ ЕАД към другите бенефициенти по ОПТ, както и върху провеждането на съвместни дейности за обсъждане на общите проблеми и предложения за тяхното решаване.

„Метрополитен“ ЕАД в ролята си на Краен бенефициент по ОПТ, със значителен напредък в изпълнението и управление на инвестиционни проекти, може да предаде натрупаният опит и подход при разрешаване на проблеми, възникнали в процеса на подготовка и изпълнение на проекти. Това се отнася за всички фази на проектния цикъл, започващи от планиране и програмиране.

При извършване на оценката, консултантът е идентифицирал и някои проблеми, които бенефициентите по ОПТ срещат. Сред тях основните са свързани с несъвършенствата в законодателството, основно Закона за устройство на територията (ЗУТ) и Закона за обществени поръчки (ЗОП).

Крайните бенефициенти срещат трудности при определяне на минималните изисквания и методиката за оценка на офертите при провеждане на тръжни процедури. През последните 2 години най-често използваният критерий за оценка е „най-ниска цена“, тъй като съгласуването на методика за оценка по критерий „икономически най-изгодна оферта“ отнема много време.

Честите промени в ЗОП създават трудности на всички бенефициенти по отношение на провеждане на тръжни процедури. Съпоставено с броя обучения, в които са участвали повечето от тях на тази тема, консултантът счита, че този проблем е бил успешно преодолян.

При процедурите за подготовка на проекти по ОПТ всички крайни бенефициенти, с изключение на УО на ОПТ, имат проблеми с капацитета за изготвяне на формуляри за кандидатстване за големите инфраструктурни проекти, които се одобряват от ЕК. Бенефициентите НКЖИ и АПИ са предприели мерки за преодоляването на този проблем, като са потърсили съдействието на JASPERS при подготовка на проектите, което може да служи и като добра база за обучение на служителите им за следващи проекти.

Другият най-често срещан проблем е забавянето при извършване на отчуждителните процедури, поради липса на съдействие от страна на общините, а при някои крайни бенефициенти - и от страна на съответните държавни институции. Този проблем е основен за АПИ и НКЖИ, докато „Метрополитен“ ЕАД няма такива проблеми, поради факта, че работи на територията само на Столична община и получава необходимата институционална подкрепа на всички административни нива.

Липсата на подготвени кадри за изготвяне на Анализи разходи-ползи (АРП) е валидна за всички крайни бенефициенти с големи инфраструктурни проекти и се потвърждава от данните за обучение на специалистите в тях. За изготвяне на АРП е обучаван едва 0,5 % от персонала, зает с проекти по ОПТ от всички крайни бенефициенти.

Проблемът с финансирането на технически помощи в началото на програмния период е преодолян, но се явява една от причините за забавянето на проектите по ОПТ. При процедурите за изпълнение на проектите основните проблеми на крайните бенефициенти са свързани основно със забавянето на отчуждителни процедури, неприключили на фаза подготовка на проектите. При бенефициентът „Метрополитен“ ЕАД тези проблеми са свързани със съгласувания за пресичане на комунална инфраструктура и инженерна мрежа.

Повечето крайни бенефициенти отчитат като проблем в процедурите по изпълнение на проекти липсата на достатъчно ефективен механизъм за въздействие върху недобросъвестни изпълнители при прилагането на ЗОП. Според тях тежестта на закона е концентрирана върху Възложителите и често те попадат в ситуация на неизпълнение,

поради невъзможност да въздействат върху Изпълнителите. Една част от крайните бенефициенти имат проблеми с капацитета, особено за извършване на проверките на място. С изключение на УО на ОПТ, всички Крайни бенефициенти имат сериозни проблеми свързани с осигуряването на средства за междинните плащания, а НКЖИ и „Метрополитен” ЕАД и с осигуряване на средствата за съфинансиране от страна на бенефициента.

Всички Крайни бенефициенти по ОПТ имат изградени системи за оценка на риска, но при някои те нямат ефективно въздействие и са формализирани и сведени до водене на регистри за оценка на риска, а не до реални коригиращи мерки. За тези процедури няма проведени достатъчно обучения и това е една от установените теми за бъдещи обучения, които консултантът препоръчва за всички бенефициенти.

Неуспешни проекти на фаза програмиране са регистрирани при почти всички крайни бенефициенти. Според консултантът основните проблеми на етапа на програмиране са свързани с надценяване на проектната готовност за някои от проектите, а за проектите, изпълнявани от УО на ОПТ една от причините е била във вменияването му на нетипична за него роля. Пример в това отношение е проекта „Изработване на стратегически бизнес-план за развитието на железопътния транспорт”, където УО на ОПТ е бенефициент, както и за други стратегически проекти.

Оценката на консултанта за „Метрополитен” ЕАД по тази тематична област клони към задоволителна и е по-висока от тази на УО на ОПТ, тъй като е отчетена степента на сложност на процедурите при изпълнение на големи инфраструктурни проекти. За бенефициентите АПИ и НКЖИ оценката е неутралната. От друга страна бенефициентът ДППИ не е успял да преодолее незадоволителната оценка, а ИАППД клони към високо незадоволителна, като към момента на изготвяне на оценката не показва тенденция към подобряване.

Общата оценка на бенефициентите по ОПТ по критерии релевантност, ефективност, ефикасност и последователност е показана в следващата таблица.

Критерии	Релевантност	Ефективност	Ефикасност	Последователност
Краен бенефициент				
УО на ОПТ	Задоволителна	Неутрална	Задоволителна	Неутрална
НКЖИ	Задоволителна	Неутрална	Неутрална	Неутрална
АПИ	Задоволителна	Неутрална	Неутрална	Неутрална
„Метрополитен” ЕАД	Задоволителна	Задоволителна	Задоволителна	Задоволителна
ДППИ	Задоволителна	Неутрална	Незадоволителна	Неутрална
ИАППД	Задоволителна	Незадоволителна	Незадоволителна	Неутрална

Общата оценка на крайните бенефициенти по горепосочените критерии показва, че по някои от тях всички имат задоволителна оценка и това е тяхната **релевантност** като Бенефициенти по ОПТ.

Ефективността е задоволителна само при „Метрополитен” ЕАД, а другите бенефициенти, с изключение на ИАППД имат неутрална оценка, която с напредване на

изпълнението на проектите, по които вече има сключени договори, обективно може да достигне задоволително ниво в следващ период.

Ефикасността е задоволителна за УО на ОПТ и лесно може да бъде подобрена с повишаването на ползите от програмата. Същите аргументи важат и за „Метрополитен“ ЕАД, който е другият бенефициент със задоволителна оценка по този критерий. Ефикасността на НКЖИ е оценена като неутрална, тъй като към момента на извършване на оценката само два от големите проекти са приключили със сключени договори, а само един е в процес на реално изпълнение. Консултантът смята, че неутралната оценка на НКЖИ, като Краен бенефициент по ОПТ е временно такава и в бъдеще може да бъде превърната в задоволителна. Същото важи и за АПИ, която с напредване на дейностите по изпълнение на отделните проекти ще повишава своята ефикасност. Критерият ефикасност е проблемен за ДППИ и ИАППД, като за бенефициента ДППИ се очаква подобрение на база стартиране на дейности по някои от проектите.

Последният критерий за **последователност** е със задоволителна оценка само за „Метрополитен“ ЕАД, тъй като техният индивидуален принос за постигане на общите цели на програмата към момента е най-измерим. АПИ, НКЖИ, УО на ОПТ и ИАППД имат неутрални оценки по този критерий, тъй като чрез своите проекти все още не са постигнали баланс между обвързаността на националните с европейските политики. Въпреки това, АПИ, НКЖИ и УО на ОПТ имат възможност за достигане на задоволителни стойности на база развитие на проектите им в краткия период, след крайната дата на оценката.