



Резюме от извършена оценка на Оперативна програма „Транспорт” на тема „Оценка на системата за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г.”

Настоящият доклад представя резултатите от изпълнението на проект „Независими оценки на Оперативна програма Транспорт 2007-2013 г.” по обособена позиция № 3 „Оценка на системата за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г.” съгласно договор №Д-27/27.06.2011 между Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията и обединение „ЕКОРИС”, съставено от ЕКОРИС Холандия Б.В. и ЕКОРИС Саут Ийст Юроп ЕООД.

Оценката на системата за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. е изпълнена съобразно индикативния план за оценка на оперативната програма. Тя е осъществена в периода юли-септември 2011 г. и представя моментното състояние към 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, включително:

- Подобряване на управлението и изпълнението на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г., в това число ефикасността и ефективността на извършваните разходи;
- Оптимизиране/максимизиране на ползата от финансираните дейности;
- Оценка на ефективността на дейностите, извършени по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. във връзка с постигане целите на Националната Стратегическа референтна рамка;
- Повишаване на прозрачността в дейността на публичните институции, включени в изпълнението на програмата.

За провеждането на оценката е използван набор от методи и техники като анализ на заинтересованите страни, преглед на национални и европейски документи, преглед на административни документи, експертни панели, онлайн въпросник до експерти от Управляващия орган и бенефициенти по програмата, индивидуални интервюта и фокус групи. При провеждане на оценката са консултирани

възможно най-широк кръг участници в системата за наблюдение като представители на Управляващия орган, на бенефициентите, на Комитета за наблюдение на Централното координационно звено и на Европейската комисия.

Основните изводи и препоръки от оценката са представени на Възложителя на работна среща в края на оценката с цел улесняване прегледа на доклада и използването му. По време на оценката и преди предаване на работната версия на доклада междинните резултати също бяха своевременно дискутирани с представители на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт“.

Съгласно техническото задание, оценката на системата за мониторинг на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013г. обхваща следните основни подтеми: анализ на ефективността на системата за наблюдение, анализ на качеството на индикаторите за наблюдение и анализ на организацията, капацитета и ефективността на отделите в Управляващия орган, отговорни за осъществяване на мониторинг на оперативната програма.

За целите на оценката са разгледани създадената структура и правила за осъществяване на мониторинг, участниците в системата за наблюдение, отделните дейности, заложените индикатори и тяхното използване както и наличната организация и капацитет в Управляващия орган за осъществяване на дейностите по мониторинг.

Съществуващата система за осъществяване на мониторинг на Оперативна програма „Транспорт“ е сравнена с изискванията, заложените в европейските регламенти и национални нормативни документи, уреждащи управлението, наблюдението и докладването на програми и проекти, съфинансирани от европейските фондове, както и с добри практики от подобни програми в други европейски страни.

Анализът на **ефективността на системата за наблюдение** на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. разглежда европейската и националната нормативна база, която регламентира осъществяването на мониторинг на оперативните програми, съфинансирани със средства на Европейския съюз. Направен е анализ на ролята на отделните участници в системата за наблюдение и взаимодействието между тях. Разгледани са ключови дейности в системата за мониторинг като: докладване, включително доклади от бенефициентите, както и изготвяне на годишен доклад за изпълнението на оперативната програма; срещи за отчитане на напредъка по проектите; оценка и управление на риска; проверки на място; използването на Информационната система за управление и наблюдение за целите на мониторинг (ИСУН); работата на Комитета за наблюдение и подготовката на заседанията на комитета; направените одити на програмата; както и дейностите по комуникация и публичност.

На базата на направените анализи са дадени следните отговори на въпросите за оценка:

Покрива ли системата за наблюдение целия проектен цикъл и до каква степен тя е ефикасна и функционална ? - Системата за наблюдение покрива целия проектен цикъл, но частично покрива проектите, които са на етап подготовка. Те се обсъждат на месечните срещи и на заседанията на Комитета за наблюдение, което е добра практика, която спомага за подобряване на ефикасността и ефективността на системата. Като цяло системата работи добре, но има нужда от подобрене в следните области: докладване, използване на Информационната система за управление и наблюдение за целите на мониторинг, управление на риска на ниво бенефициент.

Осигурява ли системата за наблюдение надеждна и навременна информация ? - Основните източници на информация са докладите за напредък по проектите, които понякога се изпращат със закъснение и не съдържат цялата необходима информация. В тази посока има нужда от подобрене. Няма достатъчно информация относно ефективността на дейностите по информация и публичност.

Идентифицирани ли са проблеми при функционирането на системата за наблюдение ? - Не са идентифицирани големи проблеми, които сериозно да възпрепятстват системата за наблюдение по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. Все пак повечето дейности, които бяха анализирани имат нужда от подобрения, които да я направят по-ефективна.

Подробно са разгледани **индикаторите** по Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. и са оценени на базата на работни документи на Европейската комисия № 2 Индикативни насоки за методите на оценка: Индикатори за мониторинг и оценка за програмния период 2007-2013 г., № 5 Индикативни насоки за методите за оценка: Оценка през програмния период (април 2007 г.), № 7 Индикативни насоки за методите за оценка: Докладване на ключови индикатори на Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд (юли 2009 г.), както и ръководството на Fabrizio Barcau и Philip McCann - Outcome Indicators and Targets (2011 г.). Разгледани са индикаторите на ниво програма и приоритетни оси, както и специфичните „проектни индикатори”, които се използват за наблюдение на напредъка на проектите по време на тяхното изпълнение. Анализирани са възможностите и начините, по които индикаторите се използват за целите на мониторинг. Анализирани са наличието на различни видове индикатори като общи и ключови индикатори, както и контекстуални индикатори и индикатори на ниво програма. Разгледано и оценено е качеството на индикаторите от гледна точка на тяхната структура, доколко те са специфични, измерими, постижими, релевантни и обвързани с време. Също така е разгледано тяхното покритие и баланс, както и възможност за управляемост. Анализирани и коментирани са и съответствие на индикаторите на Оперативна програма „Транспорт” с контролния лист на Работен документ № 2 на Европейската комисия. На УО е представен Индикативен план за действие за актуализиране на индикаторите.

На базата на направените анализи са дадени следните отговори на въпросите за оценка:

До каква степен е целесъобразна системата от индикатори на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. ? - Целесъобразна система от индикатори е тази, която осигурява Управляващия орган, бенефициентите и обществеността с количествено изражение на напредъка по програмата. Системата позволява ежемесечен преглед на постигнатите стойности на индикаторите (специфичните и на ниво приоритетна ос) от страна на Управляващия орган и бенефициентите и в този смисъл е целесъобразна. Също така обществеността има частичен достъп до информация за постигнатите индикатори. Донякъде проблематично е осъществяването на текущ мониторинг на базата на заложените в оперативната програма индикатори за постижение, но това произтича от характера на програмата и текущ мониторинг се извършва чрез системата от т.нар. специфични индикатори за всеки проект.

Индикаторите отговарят ли на признатите добри практики и стандарти и осигуряват ли приложима и полезна информация за изпълнението на програмата? Оптимален ли е използваният сбор от индикатори ? - Индикаторите на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. частично покриват общоприетите и препоръчвани от Европейската комисия стандарти за качество. До известна степен те са специфични. Критериите измеримост, релевантност, обвързаност с време и постижимост (най-вече) не се покриват напълно. Същото се отнася и до контролния лист на Работен документ № 2 на Европейската комисия. Индикаторите на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. осигуряват добро покритие и баланс, но не може да се твърди, че са оптимални, заради неточностите в структурата им и заради възможности за включване на допълнителни индикатори.

Индикаторите съобразени ли са със спецификите на проектите и програмата ? - Преобладаващият брой анкетирани са на мнение, че заложените в Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г. индикатори отговарят на спецификата на приоритетната ос, по която изпълняват проекти. Анализът на релевантността на индикаторите, обаче, показва, че има място за подобрене на съответствието между специфики на проектите и на програмата.

Създадената организация от страна на бенефициентите за отчитане на индикаторите ? - Бенефициентите разполагат с изградена организация за отчитане на индикаторите, която е регламентирана в Наръчници и Оперативни споразумения с Управляващия орган. Би следвало допълнително да се подобри качеството на попълваните индикатори на ниво приоритетна ос в докладите за напредъка. Принос за това може да има Наръчник за индикаторите.

Надеждни ли са източниците на информация за отчитане на индикаторите ? - Бенефициентите и Управляващия орган ползват голям брой източници на информация за отчитане на индикаторите. Бенефициентите разчитат предимно на

собствени ресурси, за да регистрират напредъка по индикаторите (доклади на експерти и проверки на място). Управляващият орган ползва главно докладите за напредъка и проверки на място. И в двата случая тези източници могат да се смятат за най-надеждни. Би могло допълнително да се засили разнообразието на източниците, които ползва Управляващият орган чрез преглед на докладите на Инженера и на източници на статистическа информация като Национален статистически институт и Евростат.

При **оценка на капацитета** на Управляващия орган е взета предвид направената в началото на 2011 г. реорганизация на работа между отделите и прехвърляне на отговорности, свързани с наблюдението на оперативната програма от отдел „Мониторинг, информация и комуникация” към отдел „Изпълнение и координация” (предишно наименование „Търгове и договаряне”). Разгледана е структурата на Управляващия орган към момента на оценката и звената, отговорни за осъществяване на мониторинг. Наличният капацитет е оценен на базата на преглед на наличните човешки ресурси организация на работа, образование и опит на експертите. Разгледани са също така възможности за кариерно развитие, заплащане и мотивиране на служителите и използването на различни инструменти за подбор и анализ на човешките ресурси като длъжностни характеристики и атестации. Разгледани са и техническите средства, които са налични за изпълнение на служебните ангажименти, както и възможностите за обучение включително обученията, които са осъществявани към момента на оценката и анализите на нуждите от обучение.

Анализирани са отделните процеси и дейности свързани с осъществяването на мониторинг на ниво програма и на ниво проекти, за да се направи оценка на натовареността на служителите и да се оценят възможностите за оптимизиране на работата. В отделна точка е разгледана връзката и комуникацията на звената, отговарящи за наблюдение на програмата с други отдели в Управляващия орган и с трети страни като бенефициенти, Централното координационно звено в Министерски съвет, Министерство на регионалното развитие и благоустройството (като принципал на един от бенефициентите – Агенция „Пътна инфраструктура”), Одитен и Сертифициращ орган и Европейската комисия.

На базата на направените анализи са дадени следните отговори на въпросите за оценка:

Подходящо и функционално ли е разпределението на функциите в отдела ? - Сегашното разпределение на функциите за мониторинг на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. в отдел „Мониторинг, информация и комуникация” и отдел „Изпълнение и координация” отразява настоящите нужди и възможности на двата отдела и други фактори, които оказват влияние върху решението за подобно разпределение, като естество на работа и наличен капацитет. Разпределението може да бъде подобро с цел разделяне на дейностите по

мониторинг на ниво програма и на ниво проекти в два отдела с промени, които не изискват голям период на адаптация и няма да доведат до нарушаване на ритъма на работа. Дейностите по информация и публичност са специфични и също е удачно да бъдат отделени от другите дейности.

Експертите в отдела притежават ли необходимите познания да изпълняват задълженията си ? - Образованието и опитът на експертите в отдел „Мониторинг, информация и комуникация” и отдел „Изпълнение и координация” като цяло отговаря на нуждите на работата по мониторинг на програмата. Има известни слабости, чието адресиране ще доведе до повишаване на капацитета, като наемането на транспортни специалисти и повишаване на знанията и уменията на експертите чрез обучение.

До каква степен плановете за обучения отговарят на нуждите от обучения и какви са ефектите от инвестирането в административния капацитет ? - Плановете за обучение отразяват нуждите от обучение, но не дават ясен анализ и стъпки за провеждане на обучение. Забелязва се тенденция за намаляване на броя на проведените обучения. През 2011 г. са проведени само 3 обучения за служителите на Управляващия орган, което е крайно недостатъчно предвид на нуждите от обучение.

До каква степен създадените връзки между отдел „Мониторинг, информация и комуникация”, бенефициентите, други отдели в Управляващия орган, включително този на Националната стратегическа референтна рамка са подходящи и целесъобразни и каква е организацията на информационния поток между тях ? - Информационните канали и връзки между отдел „Мониторинг, информация и комуникация” и отдел „Изпълнение и координация” в Управляващия орган, други отдели в Управляващия орган, бенефициенти и други участници в системата за мониторинг като цяло са ясни и добре установени. Възможности за повишаване на ефективността на комуникация има в посока на по-активно участие в процеса на мониторинг на Централното координационно звено и по-добро сътрудничество между Управляващия орган и бенефициентите.

Основните **изводи** от оценката на системата за мониторинг на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. са следните:

Системата за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. има ясно установена структура, участници, правила и отговорности, които като цяло отговарят на изискванията на регламентите на Европейската комисия за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд и на националните нормативни документи. Тя е фокусирана върху проектите в изпълнение, но частично се наблюдават и проекти в подготовка.

Системата за наблюдение е динамична. Тя се променя, за да отговори по-добре на нуждите и с цел повишаване на ефективността на работа на всички звена в

системата. Това води до развитие в положителна посока, но в същото време е и предизвикателство за участниците в процеса на наблюдение, тъй като изисква работа в променяща се среда.

В Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. от края на 2010 г. започва реструктуриране, което се очаква да бъде приключено с одобрението на новата версия на Процедурния наръчник за управление и изпълнение на оперативната програма. Реструктурирането е продиктувано от необходимостта от по-ефективно разпределение на работата и ресурсите между отделите, частично облекчаване работата на сектор „Мониторинг на изпълнението по ОПТ” и въвличане в дейностите по наблюдение на проектите, на експерти с опит в управление на инфраструктурни проекти по програма ИСПА. Направените промени са в посока на разделяне на отговорностите за наблюдение на ниво оперативна програма и ниво проекти, което е уместно от гледна точка на елиминиране на възможности за дублиране на работа, по-голяма яснота на отговорностите и по-добър контрол при изпълнението на задълженията. Към момента два отдела: „Мониторинг, информация и комуникация” и „Изпълнение и координация” изпълняват дейности по мониторинг на ниво проект, което намалява ефективността на работа. Сектор „Мониторинг на изпълнението по ОПТ” все още не разполага с достатъчно човешки ресурси предвид отговорностите, с които е натоварен.

Наблюдава се недостатъчен брой транспортни специалисти в състава на отдели „Мониторинг, информация и комуникация” и „Изпълнение и координация”. Включването на такива експерти в състава на отделите би се отразило положително на капацитета им.

Качеството на набираната и докладвана информация е различно и зависи от участниците в системата за наблюдение. Наблюдава се подобряване на качеството на докладване, но има слабости по отношение на ефективна работа с информацията. Практиката е да се набира повторно информация, която вече е налична, но е събирана за други цели, вместо да се обработи наличната информация, която да се актуализира и допълни. Липсва достатъчно добро архивиране, включително електронен архив. Очаква се проблемът да бъде решен скоро след предоставяне на помещения за архив и назначаване на архивар, който да подреди информацията.

Ефективността на докладване на напредъка на изпълнение на проектите от бенефициентите на Управляващия орган е намалена поради утежненост на процедурата, подробен формат на месечните доклади, повтаряемост и в някои случаи недостатъчно добро качество на информацията в докладите и закъснения в подаването/обработването на докладите.

Периодичните срещи за отчитане на напредъка по проектите са добър инструмент на системата за наблюдение на Оперативна програма „Транспорт“. Тяхното провеждане обаче, има нужда от подобрене в посока ясно дефиниране на оперативни решения и техния последващ контрол.

Информационната система за управление и наблюдение (ИСУН) е важен елемент от управлението на оперативната програма и нейното усъвършенстване и използване би трябвало да продължи. Работата с информационната система все още създава затруднения на ползващите я. Поради това доскоро е съществувала практика Управляващият орган да въвежда информацията за някои от бенефициентите, въпреки че на последните е даден достъп. Информационната система се използва по-скоро за регистриране на данни, отколкото за извеждане на справки и наблюдение на изпълнението. Някои от възможностите на системата не се използват от потребителите поради недостатъчно познаване. В последните 2-3 години не е правено обучение за работа със системата, както за Управляващия орган така и за бенефициентите.

Оперативната комуникация между Управляващия орган и бенефициентите е добра. В същото време официалната комуникация между страните отнема много време, включително при организиране на месечни срещи, подаването на докладите, провеждането на проверки на място, изискване на допълнителна информация. За споделяне на опит и предоставяне на разяснения е удачно да се организират общи срещи с бенефициентите. Комуникацията вътре в Управляващия орган е затруднена поради физическото разположение на експертите на различни етажи в сградата на Министерството на транспорта информационните технологии и съобщенията. Този проблем се очаква да бъде разрешен скоро с преместването на Управляващия орган в нова сграда в близост до министерството.

Централното координационно звено има за цел да осигури координация на централно ниво при планиране и изпълнение на оперативните програми в България. Към момента то не е достатъчно активно в процеса на наблюдение на Оперативна програма „Транспорт“ 2007-2013 г.

Управляващият орган има ясни процедурни правила за оценка на риска и утвърдена методология, която позволява идентификация на рисковите фактори, анализ и изготвяне на превантивни мерки, а също така отчитане на ефекта на управление на риска. Извършва се ефективна оценка на риска с оглед изготвянето на Годишен план за проверки на място и неговата периодична актуализация. Бенефициентите имат изградени организационни механизми по отношение на оценката на риска, но не се наблюдава реално управление на риска от тяхна страна по време на изпълнение на проектите.

Проверките на място се провеждат спрямо заложените изисквания и отговарят на основните си цели. Като цяло проверките на място се считат за ефективен механизъм за наблюдение, както от Управляващия орган, така и от бенефициентите. Системата за наблюдение на изпълнението на препоръките не е достатъчно ясно регламентирана. Забелязва се забавяне в изготвянето на докладите от проверки на място от страна на Управляващия орган и на плановете за изпълнение на препоръките от страна на бенефициентите, което намалява ефективността им.

Комуникационният план на Оперативна програма „Транспорт” 2007-2013 г. и направената организация на наблюдение на изпълнението му дава добра рамка за ефективно изпълнение и отчитане на дейностите по информация и публичност. Изпълнението им обаче е затруднено. Сливането на сектор „Комуникация и информация” със сектор „Мониторинг на изпълнението по ОПТ” е довело до намаляване на административния капацитет в тази област. Дейностите по информация и комуникация се нуждаят от специфични знания и умения, които понастоящем липсват. Не е правен задълбочен анализ-оценка на проведените мерки за информация и публичност. Поради това не е ясно доколко ефективно се изпълнява Комуникационния план и дали има нужда от неговото актуализиране.

Системата от индикатори на ОПТ. е регламентирана, а използваните източници като цяло са надеждни. Въпреки това системата има нужда от актуализиране и прецизиране, както и от включване на нови видове индикатори като контекстуални индикатори, индикатори на ниво програма, ресурсни индикатори, индикатори по хоризонталните теми. Използването на индикаторите за наблюдение на напредъка на оперативната програма е затруднено, най-вече поради спецификата на програмата, която предполага, че индикаторите от най-ниско ниво – тези за постижение, не са измерими преди физическото приключване на проектите. Поради това, за целите на наблюдение на изпълнението на проектите, са въведени така наречените „специфични индикатори”, които проследяват физическия напредък на изпълнение на дейностите. Това е удачно и подпомага процеса на наблюдение на ниво проект. В същото време няма ясна връзка между „специфичните” индикатори и индикаторите, заложи в оперативната програма по съответните оси. Това затруднява агрегирането и работата с информацията. Също така използването на индикаторите е затруднено от гледна точка на тяхното измерване. Наличната методология за изчисляване на индикаторите също има нужда от актуализация. Като цяло ефективното използване на индикаторите ще бъде улеснено от изработване на наръчник, който да дава основна информация за вида на индикатора и систематизирана методология за неговото измерване.

Има ясна нужда от повишаване на капацитета на експертите в отдели „Мониторинг, информация и комуникация” и „Изпълнение и координация” чрез обучение. В същото време тенденцията в последните години е за намаляване на

броя на обученията. Проведените обучения са предимно 2-3-дневни семинари, които не могат да отговорят изцяло на нуждите. Анализите на нуждите от обучение не включват план за изпълнение с разписани видове обучения, учебни програми и начин на провеждане на обученията, съобразени с идентифицираните индивидуални и групови нужди и поради това не могат да се използват за ефективно провеждане на обучения. За целта е необходимо изработване на добре обоснована програма за обучение и времеви план за нейното осъществяване.

Текущото на кадри в Управляващия орган в последните години е сравнително малко. Системата за възнаграждение на служителите, работещи по управлението и наблюдението на проекти, съ-финансирани от фондовете на Европейския съюз е конкурентна, сравнена със средното заплащане в държавния сектор. В същото време, възнаграждението не е обвързано с постигане на резултати, което не създава стимул за ефективна работа.

Отправени са **препоръки** за:

Пълно разделяне на отговорностите за наблюдение на ниво проекти и ниво оперативната програма с цел елиминиране на възможности за дублиране на работа и по-голяма ефективност, по-голяма яснота на отговорностите и по-добър контрол при изпълнението на задълженията.

Оптимизиране на формата на месечните доклади, по-добро използване на Информационната система за управление и наблюдение и дискутиране на слабостите при докладване с бенефициентите с цел подобряване на качеството на докладваната информация.

Провеждане на обучения, като за Управляващия орган, така и за бенефициентите за представяне на основните функционални възможности на информационната системата, както и дискутиране с Централното координационно звено на възможности за подобряването ѝ от гледна точка на улесняване на работата с нея и по-доброто ѝ използване за наблюдение.

Организиране на общи срещи с бенефициентите за предоставяне на разяснения.

По-активна роля на Централното координационно звено в процеса на наблюдение, като звеното поеме инициатива за координиране и обсъждане на хоризонтални въпроси и проблеми и по-задълбочено коментира качеството на подаваната към него информация от УО.

Съдействие на бенефициентите от страна на Управляващия орган да подобрят управлението на риска на проектно ниво чрез изработване на методично ръководство. За формализиране на процеса, цялостното управление на риска трябва да залегне като процедура в процедурните наръчници на бенефициентите.

Назначаване на достатъчно на брой служители със съответните компетенции и отделянето на дейностите по комуникация и публичност в сектор или отдел.

Също така се препоръчва планиране на оценка на изпълнението на Комуникационния план на Оперативна програма „Транспорт“.

Включване на нови индикатори като контекстуални индикатори, индикатори на ниво програма, ресурсни индикатори, индикатори по хоризонталните теми и прецизиране на някои от индикаторите.

- Актуализация на методологията за изчисление на индикаторите.
- Преразглеждане на базовите и целевите стойности на индикаторите.
- Актуализация на времевата рамка на индикаторите.
- Разработване на наръчник на индикаторите съдържащ фиш за всеки индикатор.
- Наемане на консултант за изработване на обоснована програма за обучение и времеви план за нейното осъществяване и провеждане на обученията в следващите 1-2 години, съобразно индивидуалните и групови нужди.