



ОЦЕНКА

по тематично направление „Ефикасност на операциите: Реализиране на оптимално съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти (индикатори за изпълнение) и адекватност на прилаганите методологии за опростено отчитане на разходите“

Изпълнител



София, 05.04.2023 г.

ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ

Номер на договора	Д 03-24
Предмет на договора:	„Извършване на оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на процедури, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като ромите, по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“
Възложител	Изпълнителна агенция „Програма за образование“
Изпълнител	Глобал Адвайзърс АД
Екип, изпълнил договора	Силвия Цанова – ръководител на екипа Бойка Бойнузова – ключов експерт Андрей Лалов – ключов експерт Тодор Николов – ключов експерт
Дата на подписване на договора	08.09.2022 г.
Краен срок на договора	08.07.2023 г.
Вид доклад	Окончателен оценителен доклад
Дата на доклада	05.04.2023 г.

Съдържание

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ	5
РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ	6
I. ВЪВЕДЕНИЕ	7
II. РЕЗЮМЕ	7
III. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОД	10
3.1. Използвани методи за изготвянето на оценката, оценъчни въпроси, източници на данни и информация	10
3.2. Статистически данни на методологията за извършване на оценката	11
IV. ОЦЕНКА ПО НАПРАВЛЕНИЕ ЕФИКАСНОСТ: РЕАЛИЗИРАНЕ НА ОПТИМАЛНО СЪОТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ВЛОЖЕНИТЕ РЕСУРСИ И ПОСТИГНАТИТЕ ПРОДУКТИ (ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ) И АДЕКВАТНОСТ НА ПРИЛАГАНИТЕ МЕТОДОЛОГИИ ЗА ОПРОСТЕНО ОТЧИТАНЕ НА РАЗХОДИТЕ	12
4.1. Каква е ефикасността на разходите по посочените процедури, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти?	12
4.1.1. Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици на разходите за единица продукт?	23
4.1.2. Констатации, изводи и препоръки относно използването на опростени варианти на разходите по ОПНОИР	39
4.1.3. Сравнителен анализ на ефикасността на разходите за сходни продукти по включените в обхвата процедури	41
4.1.4. Какви са разходите за участие в операцията на лице от целевата група?	45
V. КОНСТАТАЦИИ, ИЗВОДИ, ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	45
5.1. Предлагани методи и подход за отразяване на изводи, заключения и препоръки.....	45
5.2. Констатации, изводи, заключения и препоръки.....	46
ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА	52
ПРИЛОЖЕНИЯ	54

Списък на таблиците

Таблица 1 Статически данни от приложената методология	11
Таблица 2 Размер на програмираните и верифицирани средства по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.	14
Таблица 3 Програмирана, договорена и верифицирана стойност на финансовия ресурс и индикаторите за изпълнение към 30.09.2022 г.	19
Таблица 4 Стойност на разходите за участие на едно лице от целевата група по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.	21
Таблица 5 Коефициент на ефикасност по оценяваните процедури	23
Таблица 6 Съответствие между изискванията за документиране и източниците на информация за прилагане на Методика за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР	25
Таблица 7 Приложимост и размер на единната ставка за разходи за организация и управление по оценяваните процедури	29
Таблица 8 Процедури, за които е приложимо използването на стандартна таблица на разходите за единица продукт	35
Таблица 9 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M2OP001- 3.004 и BG05M2OP001-3.020	41
Таблица 10 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M2OP001-3.001 и BG05M2OP001-3.005	42
Таблица 11 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M2OP001-3.002 и BG05M2OP001-2.011	43
Таблица 12 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M9OP001- 2.018 и BOMP.....	44
Таблица 13 Констатации, изводи, констатации и препоръки по Направление „Ефикасност“	47

Списък на фигурите

Фигура 1 Използвани методи за набиране на данни и анализ	11
Фигура 2 Изменения в стойностите на програмираните, договорени и верифицираните средства по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.	16
Фигура 3 Изменения в стойността на разходите за участие на едно лице от целевата група на етап програмиране, договаряне и изпълнение към 30.09.2022 г.	22
Фигура 4 Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР?	31
Фигура 5 Разпределение на отговорите от Фигура 3 по процедури	32
Фигура 6 Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение?	34
Фигура 7 Разпределение на отговорите от Фигура 5 по процедури	34
Фигура 8 Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици на разходите за единица продукт?	38

СПИСЪК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ СЪКРАЩЕНИЯ

БФП	Безвъзмездна финансова помощ
ВОМР	Водено от общностите местно развитие
ДФЕС	Договор за функционирането на Европейския съюз
ЗУСЕФСУ	Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление – (старо наименование ЗУСЕСИФ)
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСФ	Европейски социален фонд
ИАПО	Изпълнителна агенция „Програма за образование“
ИП	Инвестиционен приоритет
ИСУН	Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС
КН	Комитет за наблюдение
МИГ	Местни инициативни групи
МКПО	Методология и критерии за подбор на операция
МОН	Министерство на образованието и науката
ОП	Оперативна програма
ОП НОИР	Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020
ОП РЧР	Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“
ПМС	Постановление на Министерски съвет
ПО	Приоритетна ос
РУО	Регионално управление на образованието
РМС	Решение на Министерски съвет
УО	Управляващ орган

РЕЧНИК НА ИЗПОЛЗВАНИТЕ ТЕРМИНИ

Постигнат продукт	За целите на настоящия доклад следва да се разбира индикатор за изпълнение
Вложен ресурс	За целите на настоящия доклад следва да се разбира изразходвани/верифицирани разходи
Разходи за организация и управление	Непреки разходи, свързани с възнагражденията на персонала по администриране на проекта - ръководител на проект, технически сътрудник, счетоводител и друг експертен или технически персонал, както и административните разходи, свързани с управлението на проекта, посочени за допустими в документите по чл. 26, ал. 1 ЗУСЕСИФ. (ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 189 ОТ 28 ЮЛИ 2016 Г., Допълнителни разпоредби, т.9)
Непреки разходи	Разходи, които са свързани с изпълнението на дейности, предвидени в проекта, които не допринасят пряко за постигането на неговите цели и резултати, но са необходими за неговото цялостно администриране, управление, оценка и добро финансово изпълнение. (ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 189 ОТ 28 ЮЛИ 2016 Г., Допълнителни разпоредби, т.3)
Преки разходи	Разходи, свързани с изпълнението на дейностите по съответния проект, които са пряко насочени към постигането на неговите цели и резултати. (ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 189 ОТ 28 ЮЛИ 2016 Г., Допълнителни разпоредби, т.7)
Разходи за възнаграждения	Разходи за заплати по трудово или служебно правоотношение, разходите за възнаграждения, определени в заповед на органа по назначаване, съответно в трудов договор по чл. 110 от Кодекса на труда, за възлагане на допълнителни задължения във връзка с дейности по изпълнение и/или управление на проект, или по сключен договор за услуга, включително разходите за социални и здравни осигуровки, дължими от работодателя, органа по назначаването или възложителя. (ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 189 ОТ 28 ЮЛИ 2016 Г., Допълнителни разпоредби, т.8)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Докладът по настоящата оценка е изготвен в изпълнение на Договор № Д03-24/08.09.2022 г. с предмет: „Извършване на оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на процедури, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020““, сключен между Изпълнителна агенция „Програма за образование“ - Възложител и „Глобал Адвайзърс“ АД – Изпълнител.

Основната цел на оценката е „Оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП), насочени към активно приобщаване и социално икономическа интеграция на маргинализирани групи, в т.ч. роми, по Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“.

Настоящата оценка е изготвена в съответствие с техническата спецификация на Възложителя за изготвяне на оценката и обхваща отговори на оценителни въпроси от тематично направление „Ефикасност на операциите: Реализиране на оптимално съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти (индикатори¹ за изпълнение) и адекватност на прилаганите методологии за опростено отчитане на разходите“.

В рамките на посоченото тематично направление, е извършена оценка спрямо следните оценъчни въпроси:

1.1/ Каква е ефикасността на разходите по посочените процедури, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти?

1.1.1/ Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици на разходите за единица продукт?

1.1.2/ Констатации, изводи и препоръки относно използването на опростени варианти на разходите по ОПНОИР

1.1.3/ Сравнителен анализ на ефикасността на разходите за сходни продукти по включените в обхвата процедури.

1.1.4/ Какви са разходите за участие в операцията на лице от целевата група?

II. РЕЗЮМЕ

Настоящото резюме представя резултатите от оценката по тематично направление „Ефикасност на операциите: Реализиране на оптимално съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти (индикатори за изпълнение) и адекватност на прилаганите методологии за опростено отчитане на разходите“ по Договор № Д 03-24 от 08.09.2022 г. за изпълнение на обществена поръчка

¹ В оперативна програма НОИР се използва терминът „показатели“. За целите на настоящия доклад се приема, че двата термина имат идентично значение.

с предмет „Извършване на оценка на ефективността, ефикасността и въздействието на процедури, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като ромите, по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“. Възложител по договора е Изпълнителна агенция „Програма за образование“, а Изпълнител – Глобал Адвайзърс АД.

Оценката обхваща 23 процедури по Приоритетна ос 3 на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г. (ОП НОИР), насочени пряко или косвено към маргинализирани групи, в т.ч. роми, 15 от които са процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по подхода Водено от общностите местно развитие (ВОМР) с финансиране по ОП НОИР. Датата, към която са анализирани данните в настоящия доклад е 30.09.2022 г.

МЕТОДОЛОГИЯ НА ОЦЕНКАТА

Методологията за изпълнение на настоящата оценка, е фокусирана върху тематично направление „Ефикасност“ и оценителните въпроси поставени от Възложителя. Използваните методи за набиране на данни са: кабинетно проучване; консултации със заинтересовани страни (интервюта и фокус-групи) и анкетно проучване, а методите за анализ: анализ на индикатори; анализ на логиката на интервенция; анализ на вложени ресурси и постигнати резултати; дескриптивна статистика; анализ на мнението на заинтересованите страни; експертна оценка и извеждане на примери (case studies). Методите за набиране на данни и за техния анализ са подбрани на база на оценителните въпроси, наличната информация, и данни, които са набрани допълнително по време на осъществяване на оценката. Изборът за използването им при извършване на оценката е обусловен от необходимостта за осигуряване на данни с възможно най-пълно обхват и най-високо качество, така че да се осигури нужната база за формулиране на адекватни отговори на оценъчните въпроси. Методите взаимно се допълват, така че ограниченията на даден метод да бъдат компенсирани от предимствата на друг. Посочените методи са съобразени с Насоките на Европейската комисия за оценка на социално-икономическото развитие EVALSED и с Ръководството на ЕК за мониторинг и оценка на европейската кохезионна политика (за ЕСФ) от 2018 г. За осъществяване на оценката са използвани налични данни от системата за мониторинг на програмата (финансови данни, индикатори, данни за участниците в операциите), статистически данни, данни от предходни анализи, стратегически и нормативни документи и др.. В допълнение, са набрани първични данни чрез интервюта с представители на УО на ОП НОИР (1 интервю), с представители на конкретен бенефициент МОН (3 интервюта), с представители на УО на ОП РЧР (1 интервю), с представители на ЦКЗ (1 интервю) и проведени фокус групи с представители на УО и КН на ОП НОИР (2 фокус групи), както и проведено в периода 15.12.2022 – 11.01.2023 г. анкетно проучване сред 105 бенефициента (от общо поканени 276).

ОСНОВНИ ОТПРАВНИ ТОЧКИ, ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Процедурите, обект на настоящата оценка, отговарят на критериите за ефикасност доколкото при равни други условия с по-малко от предварително планираните и договорени средства е постигнат или надскочен заложеният резултат. Тези резултати могат да се приемат за окончателни по отношение на процедурите, които са приключили своето изпълнение - BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, BG05M2OP001- 3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“, BG05M2OP001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“ и BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“. Данните за

останалите процедури следва да се приемат под условие и като временна снимка на изпълнението им до датата, до която е възприето да бъдат анализирани или 30.09.2022 г.

Анализът на **етап програмиране** на финансовия ресурс по операциите показва, че с малки изключения, не са налице съществени промени от първоначално планираните бюджети. Двойното увеличение на бюджета по процедура BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, е придружено със съответното увеличение на първоначално заложените стойности на индикаторите, което означава, че е спазен баланса при програмирането на мерките по операцията.

Промените в бюджета по процедура BG05M2OP001-2.011 „Подкрепа за успех“ са следствие от спецификата на операцията, която е програмирана по две приоритетни оси – ПО 2 и ПО 3.

Значително увеличение от първоначално определеното финансиране се наблюдава и при процедура BG05M9OP001-2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“. Тук следва да се има предвид, че това е първата по рода си интегрирана операция, включваща мерки по три оперативни програми (ОП РР, ОП РЧР и ОП НОИР). Според мнението на участниците в проведените интервюта с представители на ЦКЗ и УО на ОП РЧР, процедурата е представлявала сериозно предизвикателство, както на етапа на програмиране, така и на етапа на реализацията на дейностите. Това до известна степен обяснява и наложилите се промени в предварително заложените параметри на процедурата по ОП НОИР.

Резултатите от анализа на оценяваните процедури на **етап договаряне** не се различават съществено от тези на етап програмиране. И тук при повечето процедури не се наблюдават значителни дисбаланси. Изключение прави процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“, при която процентът на договорени спрямо планирани средства е едва 39%. Ниският процент на договорени средства, както и на целеви стойности на индикаторите по процедурата води до риск от непостигане на заложените в МКПО параметри на операцията.

Средствата за финансиране изпълнението на стратегии на ВОМР са програмирани като част от ПОЗ, ИП 9ii. Релокирането на неизразходвания ресурс от тях за операции в рамките на същия ИП не изисква нарочна промяна в ОП НОИР. В тази връзка, непредприемането от страна на УО на съответните стъпки за изпълнение на решението на КН и изменение на ОП НОИР за освобождаване на средствата, за които няма сключени споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР и актуализиране на сумата в Таблица 10: Измерение 4 на Програмата, носи единствено риск от информационен характер.

Анализът на **етап изпълнение** показва, че логично, операциите които са приключили своето изпълнение отчитат най-висок процент на верифицирани спрямо програмирани/договорени средства. Това са BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, BG05M2OP001- 3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“, BG05M2OP001-3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“ и BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“ (последната процедура е добавена в тази група за целите на анализа, защото макар и да не е формално отчетена, поради напредъка ѝ в отчитането на данни би могла да се счита за такава). Останалите операции са в изпълнение към момента на изготвяне на настоящия доклад и съответно изводи по отношение на този елемент от оценката по направление „Ефикасност“ биха били прибързани и неточни.

Подходите и методите за определяне на размера на опростените варианти на разходи са установени съобразно принципите, където е приложимо, и изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Съобразено е и приложимото национално законодателство. Въз основа на посоченото, може да се твърди, че ставките и размера на опростените варианти на разходи са адекватно определени.

ПРЕПОРЪКИ

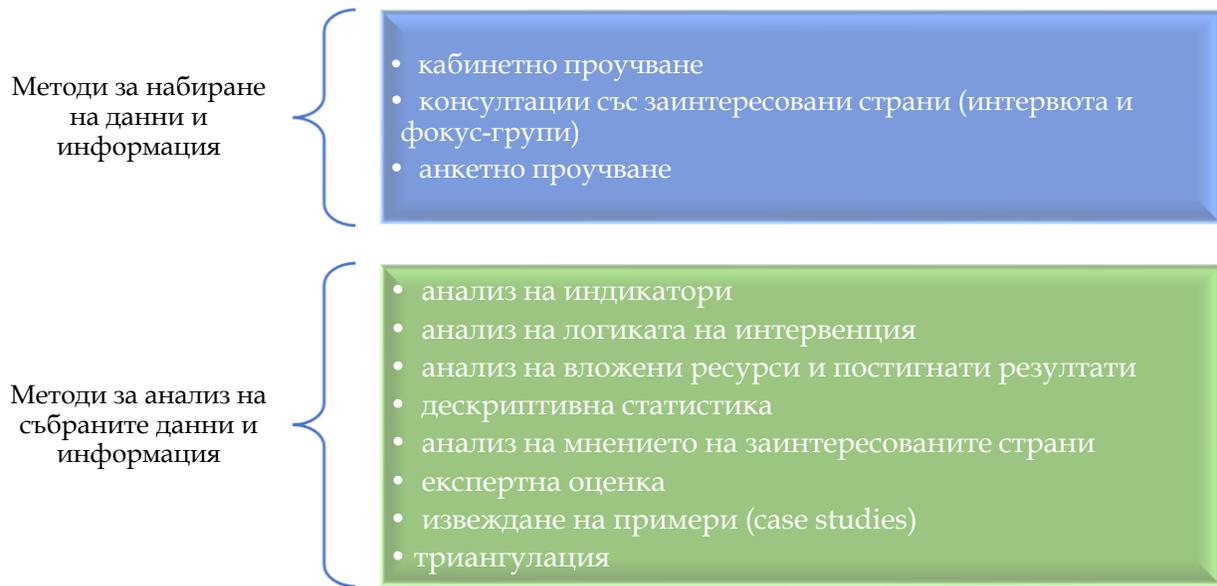
- При бъдещо планиране на операции, особено на такива, предполагащи сложност и многообразие от дейности и мерки, УО да осигури програмирането на процедури да се предхожда от прецизен анализ, гарантиращ обвързаността на предвидения финансов ресурс със заложените цели, дейности и индикатори;
- Въпреки, че по информация от УО, неизразходваният ресурс за финансиране изпълнението на стратегии на ВОМР е релокиран, е препоръчително УО да извърши преценка дали да внесе в КН писмена процедура за промяна в МКПО на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ и проект на решение за изменение на ОП НОИР с цел актуализиране на сумата в Таблица 10 Измерение 4 на Програмата.

III. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИ ПОДХОД

3.1. Използвани методи за изготвянето на оценката, оценъчни въпроси, източници на данни и информация

Методологията за изпълнение на настоящата оценка е фокусирана върху тематично направление „Ефикасност“ и оценителните въпроси поставени от Възложителя. Фигурата по-долу представя методите за набиране на данни и анализ, използвани за оценка на процедурите по ПО 3 на ОП НОИР, така че да се даде отговор на влизащите в обхвата на тематичното направление оценителни въпроси. Методите за набиране на данни и за техния анализ са подбрани на база на оценителните въпроси, наличната информация, и данни, които са набрани допълнително по време на осъществяване на оценката. Изборът за използването им при извършване на оценката е обусловен от необходимостта за осигуряване на данни с възможно най-пълен обхват и най-високо качество, така че да се осигури нужната база за формулиране на адекватни отговори на оценъчните въпроси. Методите взаимно се допълват, така че ограниченията на даден метод да бъдат компенсирани от предимствата на друг.

Фигура 1 Използвани методи за набиране на данни и анализ



За осъществяване на оценката са използвани налични данни от системата за мониторинг на програмата (финансови данни, индикатори, данни за участниците в операциите), статистически данни, данни от предходни анализи, стратегически и нормативни документи и др..

В допълнение, са набрани първични данни чрез интервюта с представители на УО на ОП НОИР, с представители на конкретен бенефициент МОН, с представители на УО на ОП РЧР и ЦКЗ и проведени фокус групи с представители на УО и КН на ОП НОИР (вж. статистически данни на методологията за извършване на оценката).

3.2. Статистически данни на методологията за извършване на оценката

В таблицата по-долу е представена статистическата информация, свързана с приложената методология за извършената оценка.

Таблица 1 Статистически данни от приложената методология

Анкетно проучване сред бенефициентите	Период	Брой/%
Период на провеждане	15.12.2022 – 11.01.2023 г.	-
Общо брой поканените респонденти	-	276
Общо брой отговорили респонденти	-	105
% отговорили респонденти	-	38%
Проведени интервюта	Дата на провеждане	Брой
Проведено интервю с представители на КБ МОН (проект BG05M2OP001-2.011-0001-C04 "Подкрепа за успех")	12.01.2023 г.	1
Проведено интервю с представители на КБ МОН (проект BG05M2OP001-3.005-0004-C03 "Активно приобщаване в системата на предучилищното образование")	13.01.2023 г.	1
Проведено интервю с представители на КБ МОН (проект BG05M2OP001-3.004-0001-C04 "Нов шанс за успех")	13.01.2023 г.	1

Проведено интервю с представители на УО на ОП НОИР по подхода WOMP	26.01.2023 г.	1
Проведено интервю с представители на ЦКЗ	13.03.2023 г.	1
Проведено интервю с представители на МТСП	14.03.2023 г.	1
Проведени фокус групи	Дата на провеждане	Брой
Проведена ФГ с представители на УО	19.12.2022 г.	1
Проведена ФГ с представители на КН	30.01.2023 г.	1

Конкретните методологии за проведените: анкетно проучване сред бенефициентите; интервюта и фокус групи, както и данните и информацията от тях са представени в *Приложения 1-16* към настоящия доклад.

IV. ОЦЕНКА ПО НАПРАВЛЕНИЕ ЕФИКАСНОСТ: РЕАЛИЗИРАНЕ НА ОПТИМАЛНО СЪТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ВЛОЖЕНИТЕ РЕСУРСИ И ПОСТИГНАТИТЕ ПРОДУКТИ (ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ) И АДЕКВАТНОСТ НА ПРИЛАГАНИТЕ МЕТОДОЛОГИИ ЗА ОПРОСТЕНО ОТЧИТАНЕ НА РАЗХОДИТЕ

Оценителните въпроси, дефинирани в Техническата спецификация, предполагат оценката по направление „Ефикасност“ да бъде насочена към две основни групи въпроси, като във всяка от тях въпросите са логически обвързани:

- оценка на ефикасността, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти, включваща отговори на основния оценителен въпрос 4.1. „Каква е ефикасността на разходите по посочените процедури, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти?“ и логически свързаните с него подвъпроси 4.1.3. „Сравнителен анализ на ефикасността на разходите за сходни продукти по включените в обхвата процедури.“ и 4.1.4. „Какви са разходите за участие в операцията на лице от целевата група?“;

и

- оценка на адекватността на прилаганите методологии за опростено отчитане на разходите, включваща подвъпроси 4.1.1. „Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОП НОИР, стандартните таблици на разходите за единица продукт?“ и 4.1.2. „Констатации, изводи и препоръки относно използването на опростени варианти на разходите по ОП НОИР“.

В настоящия доклад ще бъде запазена структурата на оценителните въпроси от Техническата спецификация, като в същото време се вземе предвид логическата им свързаност в двете групи.

4.1. Каква е ефикасността на разходите по посочените процедури, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти?

Оценката на ефикасността е свързана с анализ на два основни показателя, дефинирани в настоящия случай като вложени ресурси и постигнати продукти.

За целите на настоящата оценка под термина „вложени ресурси“ следва да се разбира изразходвани средства или верифицирани разходи. За анализа на „постигнати продукти“ са използвани данните за индикаторите² за изпълнение, както е заложено в Техническата спецификация.

Обект на настоящата оценка са процедурите по Приоритетна ос 3 на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 г. (ОП НОИР)³, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи, в т.ч. роми, посочени в Техническата спецификация. В третата приоритетна ос "Образователна среда за активно социално приобщаване", е предвидено финансиране чрез Европейския социален фонд за общо 229,2 млн. лв. или 16.99 % от общия бюджет на Програмата, инвестирани в мерки за активно приобщаване и за социално-икономическа интеграция.

В рамките на Приоритетна ос 3 са включени мерки по тематична цел 9 „Насърчаване на социалното приобщаване, борба с бедността и всяка форма на дискриминация по два инвестиционни приоритета:

- Инвестиционен приоритет 9i (ИП9i) - Активно приобщаване, включително с оглед насърчаване на равните възможности и активното участие, и по-добрата пригодност за заетост. Предвидените средства са в размер на 22 099 394,50 евро (ЕСФ).;
- Инвестиционен приоритет 9ii (ИП9ii) - Социално-икономическо интегриране на маргинализираните общности, като например ромите. Предвидените средства са в размер на 77 527 675,50 евро (ЕСФ).

По данни на публичния портал „Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020“⁴ (ИСУН), за периода на извършване на оценката по ПОЗ са финансирани общо 27 операции, като 15 от тях са процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по подхода Водено от общностите местно развитие (ВОМР) с финансиране по ОП НОИР. Съгласно Техническата спецификация по настоящата обществена поръчка извън обхвата на оценката са четири операции, а именно: BG05M2OP001-3.018 „Подкрепа за приобщаващо образование“; BG05M2OP001-3.003 „Осигуряване на условия и ресурси за изграждане и развитие на подкрепяща среда в детските градини и училищата за осъществяване на включващо обучение - Фаза 1“; BG05M2OP001-3.019 „Подкрепа на уязвими групи за достъп до висше образование“; BG05M9OP001-2.056 „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование – Компонент 2.“

При анализа на оценяваните процедури се констатира, че само в една от тях - BG05M2OP001- 3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ са включени мерки и по двата инвестиционни приоритета на ПО 3. По всички останали операции са програмирани дейности в обсега на инвестиционен приоритет 9ii, фокусирани върху интеграцията на маргинализираните общности.

За оценката по направление „Ефикасност“ бе извършен детайлен анализ на оценяваните процедури, от гледна точка на планираните, договорени и верифицирани средства. Анализът на

² В оперативна програма ОПНОИР се използва терминът „показатели“. За целите на настоящия доклад се приема, че двата термина имат идентично значение.

³ <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=32> - версия 5.0 /одобрена от ЕК на 07.05.2021 г./

⁴ <https://2020.eufunds.bg/bg/7/0>

целевите, постигнати и верифицирани стойности на индикаторите за изпълнение бе извършен за целите на оценката по направление „Ефективност“, включен в Доклада от оценката по направлението. С цел избягване на излишни повторения, в настоящия доклад ще бъдат ползвани единствено резултатите от този анализ, необходими за оценката на ефикасността.

При оценката на получените резултати от извършения анализ, следва да се вземат предвид някои ограничения и допускания по отношение на събраните данни:

- Съгласно Техническата спецификация „Оценката трябва да обхване всички процедури за предоставяне на БФП, които към момента на сключване на договора по настоящата обществена поръчка са приключили своето изпълнение по Приоритетна ос 3 или разполагат с критична маса изпълнени индикатори за изпълнение и резултат – например след изтичане на една учебна година от стартиране на изпълнението на проектните дейности.“ Част от операциите, обект на оценка, все още са в изпълнение, друга част са приключили, но все още не са отчетени крайните резултати от изпълнението на проектите. В тази връзка, оценката по отношение на изпълнението на индикаторите и размера на верифицираните разходи към момента на изготвяне на настоящия доклад не следва да се абсолютизира;
- Процедура BG05M2OP001- 2.011-001 „Подкрепа за успех“ се изпълнява по две приоритетни оси – Приоритетна ос 2 и Приоритетна ос 3. За целите на настоящата оценка са взети предвид единствено данните, касаещи постигането на резултатите по Приоритетна ос 3;
- Поради спецификата на дейностите, в някои от процедурите е налице комбинация от различни по своята същност индикатори за изпълнение, докато финансирането е определено за проекта/процедурата като цяло. Това обстоятелство не позволява определянето на стойност за единица на всеки продукт (индикатор за изпълнение) в дадена процедура. В тази връзка, и съобразно възприетата методология за изчисляване на коефициента на ефикасност, са взети предвид само индикаторите за изпълнение, свързани с участието на лицата от целевите групи.

По отношение на показателя за изразходвани средства бе извършен анализ на промените в стойностите от етап програмиране на процедурите до етапа на изпълнение, съответно верификация на извършените разходи.

Таблица 2 Размер на програмираните и верифицирани средства по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.

Номер на процедура	Програмирани средства		Договорени средства	Верифицирани разходи
	Първи вариант	Финален вариант		
BG05M2OP001-3.001	10 000 000,00 лв.	20 000 000,00 лв.	16 320 741,63 лв.	13 284 377,16 лв.
BG05M2OP001-3.002	25 000 000,00 лв.	25 000 000,00 лв.	23 083 403,56 лв.	17 274 529,21 лв.
BG05M2OP001-3.004	25 000 000,00 лв.	19 070 732,00 лв.	19 070 732,00 лв.	11 981 366,40 лв.
BG05M2OP001-3.005	82 500 000,00 лв.	82 500 000,00 лв.	72 136 200,00 лв.	48 520 542,74 лв.
BG05M2OP001-3.017	7 000 000,00 лв.	7 000 000,00 лв.	6 580 069,71 лв.	1 890 155,17 лв.
BG05M2OP001-3.020	15 000 000,00 лв.	15 662 042,93 лв.	5 862 361,91 лв.	252 723,86 лв.
BG05M2OP001-2.011	10 923 698,00 лв.	22 987 530,00 лв.	22 987 529,15 лв.	9 207 643,48 лв.
BG05M9OP001-2.018	5 000 000,00 лв.	20 000 000,00 лв.	14 283 181,85 лв.	12 640 367,31 лв.
Процедури по ВОРП	80 000 000,00 лв.	10 153 634,80 лв.	9 209 266,59 лв.	3 939 739,75 лв.

Източник: МКПО, ИСУН, УО

Данните за размера на програмираните средства са извлечени от приетите от Комитета за наблюдение по ОП НОИР Методология и критерии за подбор на операция по процедурите и съответно извършените промени по тях, публикувани на интернет страницата на Изпълнителната

агенция. По отношение на процедурите по подхода ВОМР, сумата на програмираните средства е базирана на средствата по сключените 12 Споразумения за изпълнение на подхода ВОМР с финансиране от ОПНОИР. Като източник на информация за размера на договорените средства е използван публичния модул на ИСУН, а размерът на верифицираните средства е базиран на изискана и предоставена информация от УО на ОП НОИР.

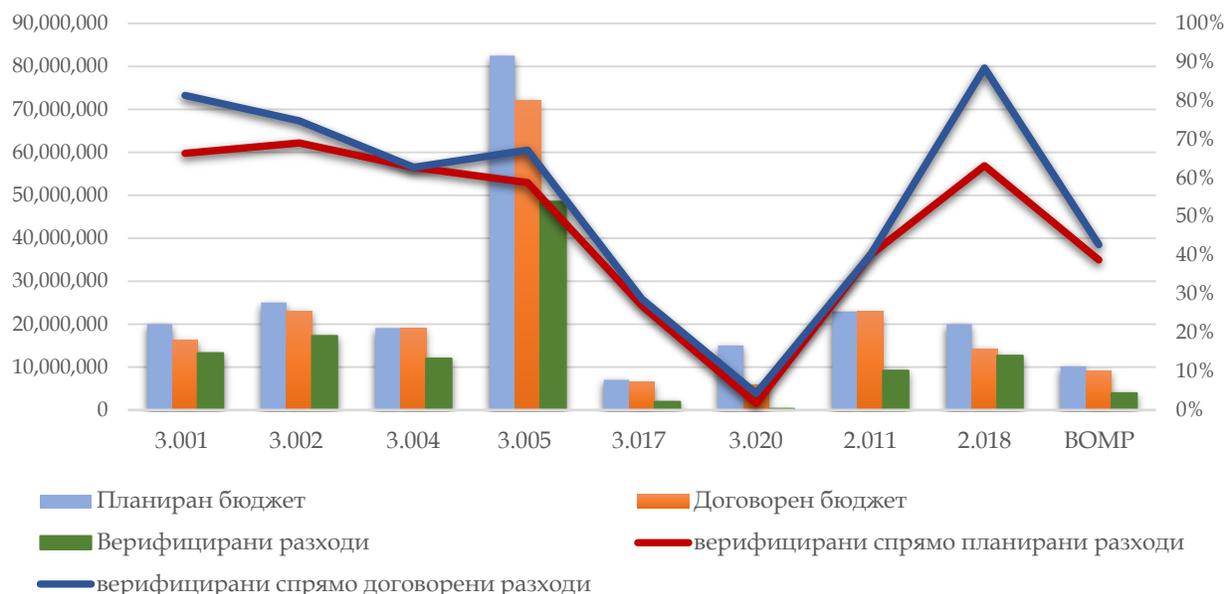
Анализът на **етап програмиране** на финансовия ресурс по операциите показва, че с малки изключения не са налице съществени промени от първоначално планираните бюджети. Двойното увеличение на бюджета по процедура ВГО5М2ОР001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“ е придружено със съответното увеличение на първоначално заложените стойности на индикаторите, което означава, че е спасен баланса при програмирането на мерките по операцията.

Промените в бюджета по процедура ВГО5М2ОР001-2.011 „Подкрепа за успех“ са следствие от спецификата на операцията, която е програмирана по две приоритетни оси – ПО 2 и ПО 3. С промяната на процедурата в МКПО от октомври 2021 г. са включени дейности по ИП 9ii, за които е определено финансиране в размер на 10 923 698,00 лева. През май 2022 г. е извършена още една промяна в МКПО, като бюджетът по ПО 3 е увеличен на 22 987 530,00 лева, без това да е свързано с промяна в дейностите или стойностите на индикаторите, но е допълнително аргументирано.

Значително увеличение от първоначално определеното финансиране се наблюдава и при процедура ВГО5М9ОР001-2.018 „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“. Видно от хронологията на промени на МКПО, те са свързани с увеличаване на бюджета, продължителността на прилагане на мерките – от 2016 – 2019 г. на 2016 – 2023 г., както и с промяна в специфичните за операцията индикатори за резултат. В същото време, целевите стойности за двата компонента общо на индикатора за изпълнение „Брой деца, ученици и младежи от етнически малцинства (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция – 6 000“, както и на този за резултат „Брой деца, ученици и младежи от етнически малцинства (включително роми), интегрирани в образователната система – 4 800“ остават непроменени според МКПО, независимо че в аргументацията към промяната с увеличаване на бюджета в МКПО е посочено, че за Компонент 1 само за одобрените 52 общини би следвало разпределението на индикаторите между двата компонента да не се спазва и индикаторите за изпълнение и за резултат така, както са заложи в одобрените критерии да бъдат само за Компонент 1. Тази обосновка обаче не е отразена в МКПО, не е направено разделение на индикаторите между компонентите, дори на по-късен етап, а в Условието за кандидатстване по Компонент 1 са заложи общите за двата компонента индикатори. В допълнение, ако се приеме, че е следвана аргументацията, не става ясно как са изведени целевите стойности за Компонент 2 по същата МКПО. Налице е не достатъчно добре обвързано с планираните резултати увеличение на финансирането. Това твърдение се подкрепя от факта, че според резултатите от анализа на постигане на целевите стойности на индикаторите, верифицираната стойност на индикатора за изпълнение по процедурата надхвърля двойно заложената целева стойност, като бюджетът тук е увеличен четирикратно, а планираните индикатори са увеличени с едва около две пети, ако следваме логиката на аргументацията към промяната. Тук е мястото да се отбележи, че това е първата по рода си интегрирана операция, включваща мерки по три оперативни програми (ОП РР, ОП РЧР и ОП НОИР). Според мнението на участниците в проведените интервюта с представители на ЦКЗ и УО на ОП РЧР процедурата е представлявала сериозно предизвикателство, както на етапа на програмиране, така и на етапа на реализацията на дейностите. Това до известна степен обяснява и наложилите се промени в предварително заложените параметри на процедурата по ОП НОИР.

На следващата графика е представена динамиката на изменение на анализирани величини за програмиран и договорен бюджет, верифицираните разходи, както и процентните съотношения в два разреза – верифицирани, спрямо програмирани разходи и верифицирани, спрямо договорени разходи по оценяваните процедури към 30.09.2022 г..

Фигура 2 Изменения в стойностите на програмираните, договорени и верифицираните средства по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.



Резултатите от анализа на оценяваните процедури на **етап договаряне** не се различават съществено от тези на етап програмиране. И тук при повечето процедури не се наблюдават значителни дисбаланси. Изключение прави процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“, при която процентът на договорени спрямо планирани средства е едва 39%. BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“ е програмирана като процедура за предоставяне на БФП чрез подбор на проектни предложения. От анализа на публикуваните на интернет страницата на Изпълнителна агенция „Програма за образование“⁵ списъци е видно, че само две проектни предложения не са допуснати до техническа и финансова оценка и са одобрени за финансиране 18 проектни предложения на обща стойност 5 862 361,91 лева. На проведената на 30 януари 2023 г. фокус-група с представители на КН на ОП НОИР бе изразено мнение, че една от възможните причини за липсата на достатъчен брой проектни предложения по процедурата, е въведеното изискване за процедурата спрямо ЮЛНЦ да се прилагат правилата за минимална помощ (правилото de minimis) по смисъла на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) към помощта de minimis, публикуван в Официален вестник на ЕС L 352 от 24.12.2013 г. за дейности, които имат икономически характер, съгласно европейските и национални разпоредби и съдебната практика на Съда на ЕС. Това изискване е довело до отказ на потенциални бенефициенти от участие в процедурата. Аналогичната процедура BG05M2OP001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни“ в първата си фаза е програмирана като операция за предоставяне на БФП с директен

⁵ <https://sf.mon.bg/?go=page&pageId=327>

бенефициент – МОН, за който не важи прилагането на режим за държавни помощи. Сходно мнение бе изразено и на проведената на 19.12.2022 г. фокус-група с представители на УО.

Независимо от причината ниският процент на договорени средства, както и на целеви стойности на индикаторите по процедурата, води до риск от непостигане на заложените в МКПО параметри на операцията.

През месец ноември 2016 г. Комитетът за наблюдение към ОП НОИР е одобрил МКПО за процедури „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ по подхода ВОМР на обща стойност от 80 млн. лв. Във втората покана за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР по ОП НОИР са отворени 16 процедури по 12 Споразумения за изпълнение на подхода ВОМР с финансиране от ОПНОИР на обща стойност от 10 153 634,80 лв. Договорени са 9 209 266,59 лв. По една от процедурите (BG05M2OP001-3.010) не са договорени средства.

Една от вероятните причини за пренебрежително ниския процент на договаряне, в сравнение с предварително заложената бюджетна рамка от 80 млн. лева, е констатацията, описана в Одитен доклад на Сметната палата⁶, а именно *„Провеждането на първи прием (от 15.02.2016 г. до 31.05.2016 г.) е въз основа на утвърдена, със заповед на министъра на земеделието и храните, покана за подбор на МИГ и на стратегии за ВОМР по подмярка 19.2. В поканата не е включена подкрепа от ЕСФ чрез ОП НОИР, поради отсъствие на готовност за участие по подхода – утвърдена методология за техническа и финансова оценка и критерии за подбор на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони.“* В Доклада е изведено заключение, че наличието на финансови средства, невключени в стратегиите за ВОМР по оперативни програми, спрямо първоначално предвидения финансов ресурс за включване в стратегиите, се дължи на:

„участието на ОП НОИР само във втора покана за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР, поради неяснота относно прилагането на многофондово финансиране по първата покана за СВМР от 2016 г. и липса на одобрени от КН на ОП НОИР критерии за подбор на операция по подхода ВОМР.“

С Решение на Комитета за наблюдение към ОП НОИР от 8-мо заседание, проведено на 18 май 2018 г. се дава мандат на УО на ОП НОИР да измени с писмена процедура МКПО на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ с цел освобождаване на средства, за които няма сключени споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР. Към датата на издаване на настоящия доклад не е налична информация за провеждане на такава писмена процедура. В Одитния доклад на Сметната палата е посочено, че Управляващият орган на ОП НОИР предвижда при следващо изменение на оперативната програма да намали сумата по код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ от ОП НОИР, съобразно договорения в стратегиите за ВОМР финансов ресурс. Видно от последно актуализираната версия на ОП НОИР⁷, в Таблица 10: Измерение 4 – Териториални механизми за изпълнение от т. 2.А.9 „Категории интервенции“ на Програмата за код 06. „Инициативи за водено от общностите местно развитие“, предвидените средства от ЕСФ са в първоначално определения си размер от 35 058 863,59 евро (общо за ВОМР 80 669 620 лева) и не са актуализирани в посока намаление, съобразно решението на Комитета за наблюдение и уверението на УО.

Средствата за финансиране изпълнението на стратегии на ВОМР са програмирани като част от ПОЗ, ИП 9ii. Релокирането на неизразходвания ресурс от тях за операции в рамките на същия ИП не

⁶ ОД № 0300201119 за извършен одит „Мониторинг и оценка на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода от 01.01.2015 г. до 31.12.2019 г

⁷ Одобрена от ЕК на 07.05.2021 г.

изисква нарочна промяна в ОП НОИР. В тази връзка, непредприемането от страна на УО на съответните стъпки за изпълнение на решението на КН и изменение на ОП НОИР за освобождаване на средствата, за които няма сключени споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР и актуализиране на сумата в Таблица 10: Измерение 4 на Програмата, носи единствено риск от информационен характер.

Въпреки ниския процент на договаряне по операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“, степента на постигане на индикатора за изпълнение спрямо заложената в МКПО стойност е над 56 %, което означава, че с по-малко средства са постигнати повече от половината планирани резултати.

Двете криви в горната графика отразяват съотношението на верифицираните спрямо съответно програмираните и договорени средства по операциите на **етап изпълнение**. Логично, операциите които са приключили своето изпълнение отчитат най-висок процент на верифицирани спрямо програмирани/договорени средства. Това са BG05M20P001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, BG05M20P001- 3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“, BG05M20P001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“ и BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“ (последната процедура е добавена в тази група за целите на анализа, защото макар и да не е формално приключила, поради напредъка и в отчитането на данни би могла да се счита за такава). Останалите операции са в изпълнение към момента на изготвяне на настоящия доклад и съответно изводи по отношение на този елемент от оценката по направление „Ефикасност“ биха били прибързани и неточни.

В заключение, резултатите от анализа на финансовото изпълнение и съпоставянето на верифицираните разходи спрямо програмираните и договорени финансови средства показват, че като цяло предвидения ресурс не се усвоява в пълна степен, дори и по приключилите процедури. В най-висока степен са усвоени средствата по процедура BG05M9OP001-2.018 „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“, по която процентът на верифицирани спрямо договорени средства е 88,50 % следвана от процедура BG05M20P001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“ с 81,40%. От друга страна процентът на усвояване на финансовия ресурс по приключилите процедури, измерен като съотношение между верифицираните спрямо програмираните средства, се движи в порядъка от 63 до 69 %.

Най-нисък е процента на усвояемост по процедура BG05M20P001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“ (1,68% верифицирани, спрямо програмирани и 4,31% верифицирани, спрямо договорени), което, независимо че операцията е все още в изпълнение, е предпоставка за наличие на риск от непостигане на планираните стойности.

Другият основен показател за оценката на ефикасността е свързан с постигнатите продукти. Както вече бе посочено, в случая измерването на продуктите е определено да се извърши чрез индикаторите за изпълнение. Предвид описаните ограничения и допускания, за целите на изчисляване на коефициента за ефикасност ще бъдат използвани данните от индикаторите за изпълнение, свързани с участие на лицата от целевите групи. Една от оценяваните операции, BG05M20P001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“ се характеризира с наличието на няколко индивидуални за процедурата индикатори за изпълнение, в повечето от които се включват лицата от целевата група, участващи в изпълнението на Дейности 1 и 2 и отчитани чрез специфичния за програмата индикатор „Лица над 16 години (включително роми), включени в курсове по

ограмотяване или в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП“. Съгласно МКПО и Условието за кандидатстване, единствено индикаторът И 2323 „Лица, желаещи да валидират знания, умения и компетентности“ може да включва лица от целевата група, които не участват в изпълнението на Дейности 1 и 2. Поради липсата на достатъчно данни за ограничаването им, за целите на изчисляване на коефициентът за ефикасност е ползван само броя лица, отчитани по специфичния за програмата индикатор за изпълнение. Детайлен анализ на напредъка в изпълнението на индикаторите, включително и на тези за изпълнение е извършен при оценката по направление „Ефективност“. В настоящия доклад тези индикатори ще бъдат разглеждани през призмата на връзката им с вложените ресурси (в случая програмирани, договорени и верифицирани средства).

В следващата таблица са посочени стойностите на двата показателя за всяка от процедурите, които са взети предвид при оценката на ефикасността.

Таблица 3 Програмирана, договорена и верифицирана стойност на финансовия ресурс и индикаторите за изпълнение към 30.09.2022 г.

Наименование		Програмира на стойност	Договорена стойност	Верифицирана стойност
BG05M20P001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“				
финансов ресурс в лева		20 000 000,00	16 320 741,63	13 284 377,16
индикатор	Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция	15 000	10 265	13 752
BG05M20P001- 3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“				
финансов ресурс в лева		25 000 000,00	23 083 403,56	17 274 529,21
индикатор	Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция	18 750	14 323	16 615
BG05M20P001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни - Фаза 1“				
финансов ресурс в лева		19 070 732,00	19 070 732,00	11 981 366,40
индикатор	Лица над 16 години (включително роми), включени в курсове по ограмотяване или в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП	10 000	10 000	10 723
BG05M20P001- 3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“				
финансов ресурс в лева		82 500 000,00	72 136 200,00	48 520 542,74
индикатор	Деца, участващи в дейности за активно приобщаване в системата на предучилищното образование (сред тях деца от маргинализирани общности, включително	50 000	50 000	76 648

	роми, участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция)			
BG05M2OP001- 3.017 „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“				
финансов ресурс в лева		7 000 000,00	6 580 069,71	1 890 155,17
индикатор	Образователни медиатори, включени в обученията по процедурата	1 500	219	31
	Педагогически специалисти, включени в обученията за работа в мултикултурна среда	3 600	4 692	2 688
BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“				
финансов ресурс в лева		15 000 000,00	5 862 361,91	252 723,86
индикатор	Лица над 16 години (включително роми), включени в курсове по ограмотяване или в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП	12 000	4 036	683
BG05M2OP001- 2.011-001 „Подкрепа за успех“				
финансов ресурс в лева		22 987 530,00	22 987 529,15	9 207 643,48
индикатор	Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция	32 898	32 898	13 407
BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“				
финансов ресурс в лева		20 000 000,00	14 283 181,85	12 640 367,31
индикатор	Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция	6 000	8 720	12 132
Процедури за предоставяне на БФП по подхода BOMP				
финансов ресурс в лева		10 153 634,80	9 209 266,59	3 939 739,75
индикатор	Деца, ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция	7 500	4 670	4 217

Източник: МКПО, ИСУН, УО

От гледна точка на постигнатите продукти спрямо вложените ресурси, ефикасността на процедурите е изразена чрез изчисляване на индикатора за ефикасност, а именно „Стойност на разходите за участие на едно лице от целевата група“. С определянето и изчисляването на този индикатор фактически се дава отговор и на оценителния подвъпрос 4.1.4 „Какви са разходите за участие в операцията на лице от целевата група?“, включен в Техническото предложение на изпълнителя по настоящата обществена поръчка. С цел да не бъде разкъсана логиката на оценката по направление „Ефикасност“, отговорът на този подвъпрос е изложен в настоящата част от доклада.

В следващата таблица са представени резултатите от изчислението на индикатора за ефикасност на трите основни етапа – програмиране, договаряне и изпълнение.

Таблица 4 Стойност на разходите за участие на едно лице от целевата група по оценяваните процедури към 30.09.2022 г.

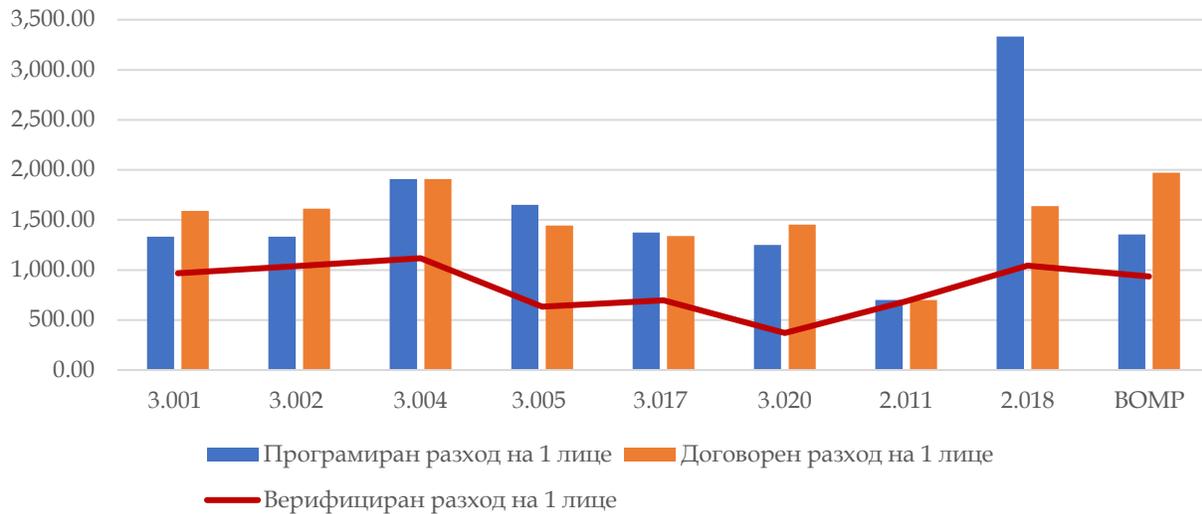
Номер на процедура	Програмиран разход	Договорени разход	Верифициран разход
BG05M2OP001-3.001	1 333,33 лв.	1 589,94 лв.	966,00 лв.
BG05M2OP001-3.002	1 333,33 лв.	1 611,63 лв.	1 039,69 лв.
BG05M2OP001-3.004	1 907,07 лв.	1 907,07 лв.	1 117,35 лв.
BG05M2OP001-3.005	1 650,00 лв.	1 442,72 лв.	633,03 лв.
BG05M2OP001-3.017	1 372,55 лв.	1 339,86 лв.	695,17 лв.
BG05M2OP001-3.020	1 250,00 лв.	1 452,52 лв.	370,02 лв.
BG05M2OP001-2.011	698,75 лв.	698,75 лв.	686,78 лв.
BG05M9OP001-2.018	3 333,33 лв.	1 637,98 лв.	1 041,90 лв.
Процедури по ВОМР	1 353,82 лв.	1 972,01 лв.	934,23 лв.

Източник: собствени изчисления

Видно от данните, най-ниска стойност на разходите за едно лице от целевата група по приключилите процедури е постигната по операция BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, а най-висока по процедура BG05M2OP001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“. От процедурите, които в настоящия момент са все още в изпълнение, най-нисък разход се наблюдава по BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“. Тук е мястото да се отбележи, че за процедурите, за които е приложимо, при определянето на финансирането е ползван единен разходен стандарт за дете/ученик за бюджетна година и прогнозен брой на индикатора за изпълнение, както и други налични исторически данни за определяне на единични разходи. От 2018 г. по ОП НОИР се прилагат единични разходи на база исторически данни.

Важна част от анализа е проследяването на динамиката на изменение на стойностите на трите етапа, което е представено на следващата графика.

Фигура 3 Изменения в стойността на разходите за участие на едно лице от целевата група на етап програмиране, договоряне и изпълнение към 30.09.2022 г.



Най-нисък разход на едно лице, спрямо предварително планирания и договорен размер, се наблюдава по процедура BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“, главно поради сериозното преизпълнение на заложената стойност на индикаторите за изпълнение, при изразходвани по-малко от планираните средства. Нисък разход на едно лице спрямо планирания е отчетен и по процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“, но тук следва да се има предвид факта, че като цяло по операцията се наблюдава нисък процент на изпълнение към определената отчетна дата. С най-голяма динамика се отличава операция BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“, основно поради почти двойно по-високата стойност на верифицираните индикатори за изпълнение.

Крайният резултат от оценката на ефикасността е изразена чрез *коефициента на ефикасност*, представен в два разреза: съотношение между програмираните и верифицирани стойности на индикаторите за изпълнение и вложените ресурси и съотношение между договорените и верифицирани стойности на индикаторите за изпълнение и вложените ресурси по следната формула:

$$\frac{\text{Програмирани разходи за участие на 1 лице} - \text{верифицирани разходи за участие на 1 лице}}{\text{Програмирани разходи за участие на 1 лице}}$$

и

$$\frac{\text{Договорени разходи за участие на 1 лице} - \text{верифицирани разходи за участие на 1 лице}}{\text{Договорени разходи за участие на 1 лице}}$$

Дадена процедура може да бъде определена като ефикасна в случаите, в които коефициентът на ефикасност е с нулева (при баланс между програмираните/договорени и постигнатите разходи за участие на едно лице) или с положителна стойност. Колкото по-висока е стойността на коефициента, за толкова по-ефикасна би могла да се определи дадена операция. Тоест, при равни други условия с по-малко от предварително определения или договорен финансов ресурс, е постигнат или надскочен заложеният резултат. В случаите, в които стойността на коефициента е ниска или близо до нулата, може да се заключи, че при равни други условия планираният резултат

е постигнат с близо до предвиденият за него финансов ресурс. Неефикасност се наблюдава в случаите, в които с наличния ресурс са постигнати по-малко от предвидените резултати.

Резултатите от изчисляването на коефициента на ефикасност в двата разреза са представени в следващата таблица.

Таблица 5 Коефициент на ефикасност по оценяваните процедури

Номер на процедура	Спрямо програмирани стойности	Спрямо договорени стойности
BG05M2OP001-3.001	0,28	0,39
BG05M2OP001-3.002	0,22	0,35
BG05M2OP001-3.004	0,41	0,41
BG05M2OP001-3.005	0,62	0,56
BG05M2OP001-3.017	0,49	0,48
BG05M2OP001-3.020	0,70	0,75
BG05M2OP001-2.011	0,02	0,02
BG05M9OP001-2.018	0,69	0,36
Процедури по BOMP	0,31	0,53

Източник: собствени изчисления

На база на резултатите може да се направи обоснован извод, че като цяло процедурите, обект на настоящата оценка, отговарят на критериите за ефикасност доколкото при равни други условия с по-малко от предварително планираните и договорени средства е постигнат или надскочен заложеният резултат. Тези резултати могат да се приемат за окончателни по отношение на процедурите, които са приключили своето изпълнение - BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“, BG05M2OP001-3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“, BG05M2OP001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“ и BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“. Данните за останалите процедури следва да се приемат под условие и като временна снимка на изпълнението им до датата, до която е възприето да бъдат анализирани или 30.09.2022 г.

4.1.1. Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОПНОИР, стандартните таблици на разходите за единица продукт?

В рамките на този оценителен въпрос се извърши анализ на трите основни вида опростени разходи, приложени в процедурите, обект на оценка, а именно:

- Единни ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР;

- Стандартни таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОП НОИР;
- Стандартни таблици на разходите за единица продукт.
-

Единни ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти

За целите на въпроса, дали единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОП НОИР са определени адекватно, се извърши анализ на съответствието на приложените в процедурите, обект на оценка, единни ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти с нормативните изисквания и изведените в тях принципи. Подходът за определяне на единните ставки е изпълнен съобразно чл. 68, т. б) единна ставка в размер до 15 % от допустимите преки разходи за персонал, без да се изисква от държавата-членка да извършва изчисления за определянето на приложимата ставка - за проектите с размер на БФП под 100 000 лв. и чл. 67, параграф 1, б. г) на Регламент (ЕС) № 1303/2013⁸ - „Финансиране с единна ставка, определено чрез прилагане на процент към една или няколко определени категории разходи“ за останалите проекти. Методът за установяване размера на сумите във втория случай следва да е изпълнен съгласно параграф 5, б. а) на същия член: коректен, справедлив и проверим метод на изчисление, основаващ се на: статистически данни, друга обективна информация или експертна оценка; проверени данни за минали периоди за отделните бенефициери; или прилагането на обичайните практики за осчетоводяване на разходите на отделните бенефициери; Ограничението за размера на сумите съобразно този подход е заложено в член 68, б. а) на Регламент (ЕС) № 1303/2013: единна ставка в размер до 25 % от допустимите преки разходи, при условие че ставката се изчислява въз основа на коректен, справедлив и проверим метод на изчисление или метод, прилаган в рамките на схеми за предоставяне на безвъзмездни средства, финансирани изцяло от държавата-членка, за подобен тип операция и бенефициер.

На национално равнище подходът за определяне на единните ставки е възпроизведен в чл. 55, ал.1, т.4 на Закон за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление ЗУСЕФСУ⁹ „Финансиране с единна ставка, определена чрез прилагане на процент към една или няколко определени категории разходи.“ и по-нататък развит в чл.5, ал.3, т.1 и т.4 от Постановление № 189 от 28 юли 2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014 - 2020 г.¹⁰ и чл. 8 ал.1 и ал.2 на същото постановление.

На основание § 7 от преходните и заключителни разпоредби на ПМС 189 от 2016г. с ПМС 253 от 2017 г.¹¹ в последствие изменено 2018 г. се приема Национална методология за определяне на размерите

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32013R1303> - Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета

⁹ <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2136715858> - последно изменен ДВ. бр.102 от 23 Декември 2022г. Предишно наименование Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)

¹⁰ <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2136891659>

¹¹ <https://pris.government.bg> необнародвано

на единна ставка за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, съфинансирани от ЕСИФ. Методологията е съобразена и с указанията на ЕК за опростено отчитане на разходите, съгласно Указания за опростени варианти за разходите (EGESIF_14-0017¹²). Тя включва: подробно описание на изходната база данни, върху която следва да се приложи предложения метод на изчисление, чрез който да се определи конкретния размер на единната ставка; метод на изчисление, чрез който да се определи конкретния размер на единната ставка и описание на категориите разходи, към които следва да се приложи определения чрез предложения метод на изчисление конкретен размер (процент) на единната ставка, за да се определи допустимия размер на разходите за организация и управление. По същество, прилагането на методологията следва да гарантира въвеждането, спазването и документирането на коректен, справедлив и проверим метод на изчисление на единните ставки по отделните оперативни програми, основаващ се на статистически данни или друга обективна информация и проверени данни за минали периоди за отделните бенефициенти.

Тук е мястото да се отбележи, че Регламент (ЕС) № 1303/2013 борави с понятието „непреки разходи“, което е с по-широко съдържание от понятието „разходите за организация и управление“.

Въз основа на одобрената национална методология, приложимата нормативна уредба и указанията на ЕК за опростено отчитане на разходите, УО на ОП НОИР приема „Методика за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР чрез прилагане на Националната методология, приета с Решение на МС № 253 от 3 май 2017 г.“¹³. Методиката и размерите на единната ставка за изчисляване на допустимите разходи за организация и управление за четири групи проекти (размер на БФП 100 001 – 400 000 лв.; 400 001 – 1 000 000 лв.; над 7 млн. лв. с конкретен бенефициент МОН и участието на множество образователни институции; над 7 млн. лв. с конкретен бенефициент МОН и възлагане основно на обществени поръчки) са утвърдени от Ръководителя на УО на ОП НОИР на 05.09.2018 г. – доклад № 80811-606/05.09.2018 г. С изменения и допълнения към Методиката – раздел 2а и раздел 2б утвърдени от Ръководителя на УО на ОП НОИР с доклад с работен номер 2-336/21.02.2020 г. е определен размерът на единната ставка за изчисляване на допустимите разходи за организация и управление за проекти с размер на БФП от 1 до 7 млн. лв. и са разписани специални правила за изчисляване на единната ставка при някои специфични случаи на проекти с размер на БФП над 7 млн. лв.¹⁴

При определянето на единните ставки за групите бенефициенти при хипотеза на подобен тип операции, УО следва да документира своите действия. По-долу е представена таблица на съответствието между изискванията за документиране и достъпната документация от прилагането на приетата от УО на ОП НОИР методика:

Таблица 6 Съответствие между изискванията за документиране и източниците на информация за прилагане на Методика за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР

¹² <https://ec.europa.eu> - Guidance on Simplified Cost Options

¹³ <https://sf.mon.bg/?go=page&pageId=139>

¹⁴ Заглавието и обхватът на Методиката са променени през декември 2020 г. във връзка със създаването на нова приоритетна ос 5. Равен достъп до училищно образование в условията на кризи, която се финансира от Европейския социален фонд по механизма ReactEU, с доклад с работен номер 12-310/09.12.2020 г.

УО следва да документира най-малко следното:	Източник на информация – публично достъпен
Описанието на метода на изчисление, в това число основните етапи на изчислението	Методика
Източниците на данните, които са използвани за анализа и изчислението, включително оценка на значението на данните по отношение на предвидените операции и оценка на качеството им	Методика, приложения към методиката
Самото изчисление за определяне на съответната стойност на единната ставка на размерите на сумите за финансиране на дейности за организация и управление на проекти	Приложения към Методиката
Мотивите за избор на съвкупността от проекти, на база на които ще бъде определена единната ставка, включително аргументиране на сходството на проектите	Методика

Съгласно Националната методология, ОП НОИР използва база данни от проекти от ОП РЧР 2007-2013, Приоритетни оси 3 и 4. Проектите, които се използват за ОП НОИР, се групират според размера на БФП в интервални групи (страти).

За проектите с размер на БФП под 100 000 лв., финансирани по ОП НОИР, за изчисляване на непреките разходи се прилага единна ставка в размер на 15 % от допустимите преки разходи за персонал.

За изчисляване на единната ставка при финансиране на проекти в диапазона 100 001 – 400 000 лв. и 400 001 – 1 000 000 лв. е използвана пълната база данни за осъществени проекти, с адаптиране на данните. Съгласно Методиката и въз основа на Националната методология, в понятието „разходи за организация и управление“ за тези проекти, следва да се обхванат и разходите за публичност и визуализация и разходите за одит и счетоводни услуги, когато е приложимо. За проектите с конкурентен подбор се вземат предвид само разходите за публичност, тъй като реално отчетените разходи за одит и счетоводни услуги (планирани към онзи момент като преки разходи) са на незначителна стойност.

За изчисляване на единната ставка при финансиране на проекти с размер на БФП над 7 млн. лв. е използвана пълната база данни за осъществени проекти, с необходимото адаптиране на данните. Съгласно Методиката в понятието „разходи за организация и управление“ за тези проекти, следва да се обхванат и разходите за публичност и визуализация, разходите за одит и счетоводни услуги, възнагражденията на директорите и счетоводителите на участващите образователни институции съгласно параграф 6 от ДР на ЗУСЕСИФ и разходите за създаване на информационни системи за отчитане. В съответствие с характера на преките дейности и начина на техническото и финансово изпълнение проектите с размер на БФП над 7 млн. се диференцират в 2 групи:

- Проекти с конкретен бенефициент МОН, в техническото и финансово изпълнение на които участват висши училища, Регионални управления на образованието, училища и/или детски градини (съгласно § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ);
- Проекти с конкретен бенефициент МОН, които се изпълняват основно от КБ и обхващат еднотипни дейности или възлагане на обществени поръчки.

За изчисляване на единната ставка за финансиране на проекти с размер на БФП от 1 до 7 млн. лв. е използвана пълната база данни за осъществени проекти, с необходимото адаптиране на данните. Съгласно Методиката в понятието „разходи за организация и управление“ за тези проекти, следва да се обхванат и разходите за публичност и визуализация, разходите за одит и счетоводни услуги и разходите за създаване на информационни системи за отчитане.

Въведени са специални правила за изчисляване на единната ставка, приложима за проекти с размер на БФП над 7 млн. лв., когато планираният бюджет за всяка от двете групи преки дейности (тип 1 и тип 2) е повече от 7 млн. лв.

При изчисляване на единната ставка, приложима за проекти с размер на БФП над 7 млн. лв., когато планираният бюджет за всяка от двете групи дейности (тип 1 и тип 2) е повече от 7 млн. лв., УО прилага следния подход:

1. Отнасяне на всяка от планираните преки дейности/поддейности към група дейности тип 1 или група дейности тип 2;
2. Определяне на общия бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 1 (тези средства се разходват от участващите образователни институции);
3. Определяне на общия бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 2 (тези средства се разходват от конкретния бенефициент);
4. Изчисляване на единната ставка, приложима за разглеждания частен случай, чрез прилагане на следната формула: $ЕСЧС = (ЕС1 \times ОБ1 + ЕС2 \times ОБ2) / (ОБ1 + ОБ2) \times 100$

Където

ЕСЧС - Единна ставка (процент), приложима при разглеждания частен случай

ЕС1 - Единна ставка (процент), приложима за проекти от група тип 1

ОБ1 - Общ бюджет за изпълнение на преките дейности тип 1

ЕС2 - Единна ставка (процент), приложима за проекти от група тип 2

ОБ2 - Общ бюджет за изпълнение на преките дейности тип 2

Изчислената стойност се закръгля по общия математически принцип на закръгление към по-близкото число. Размерът на единната ставка се изчислява служебно от оценителната комисия след приключване на техническата и финансова оценка въз основа на одобрените дейности и разходи. Определената единна ставка се записва в административния договор и се прилага към допустимите преки разходи за съответния проект. Размерът на единната ставка може да бъде изчислен и преди публикуването на поканата за участие, ако в Условието за кандидатстване по процедурата са заложили максимално допустими стойности на разходите за дейности тип 1 и дейности тип 2. В този случай при изчисленията се вземат предвид максимално допустимите стойности на общия бюджет, бюджета за дейности тип 1 и бюджета за дейности тип 2.

В зависимост от естеството на предстоящи процедури по ОП НОИР и след допълнителна аргументация, записана в Условието за кандидатстване, и за да се гарантира, че методът за изчисляване на единната ставка е коректен, справедлив и проверим, УО може да вземе решение да приложи описания подход за изчисляване на единната ставка и в някои междинни случаи, когато:

- ✓ проектът включва преки дейности от тип 1, т. е. дейности, в техническото и финансово изпълнение на които участват множество образователни институции (като партньори или съгласно § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ);

- ✓ проектът включва преки дейности от тип 2, т. е. еднотипни дейности или възлагане и изпълнение на големи обществени поръчки;
- ✓ общият бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 1, не надхвърля 7 млн. лв. и/или
- ✓ общият бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 2, не надхвърля 7 млн. лв.

За процедури за подбор по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР, в съответствие с метода, посочен в националната методология, са определени следните размери на единна ставка за изчисляване на допустимите разходи за организация и управление на проекта:

- 100 001 – 400 000 лв. БФП – единна ставка от 12 %
- 400 001 – 1 000 000 лв. БФП – единна ставка от 11 %
- 1 000 001 – 7 000 000 лв. БФП – единна ставка от 10 %

Единната ставка се прилага спрямо допустимите преки разходи за проекта. Единните ставки може да се прилагат и при процедури за директно предоставяне с конкретен бенефициент МОН, ако размерът на безвъзмездните средства за участващите образователни институции се определя чрез проектобюджет, изготвен за конкретния случай и одобрен предварително от Управляващия орган. Единната ставка при размер на БФП от 1 до 7 млн. лв. е приложима и при процедури за директно предоставяне на БФП за конкретни бенефициенти по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР, съфинансирани от Европейския социален фонд.

- Над 7 млн. лв. БФП – единна ставка от 15 %

Прилага се, ако са изпълнени кумулативно следните условия: проекти с конкретен бенефициент МОН, в техническото и финансово изпълнение, на които участват като партньори или в съответствие с § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ висши училища, РУО, училища, детски градини, други образователни институции; участващите образователни институции разходват по-голямата част от предвидения бюджет за преките дейности; бюджетът за преките дейности, разходван от конкретния бенефициент, не надхвърля 7 млн. лв.

- Над 7 млн. лв. БФП – единна ставка от 3 %

Прилага се, ако са изпълнени следните условия: проекти, които се изпълняват основно от конкретния бенефициент и обхващат еднотипни дейности или възлагане на обществени поръчки; ако в техническото и финансово изпълнение на проекта участват и образователни институции (като партньори или в съответствие с § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ), то бюджетът за изпълнение на преките дейности на проекта, разходван от участващите образователни институции, не надхвърля 7 млн. лв.

- Над 7 млн. лв. БФП – единна ставка от 3 % до 15 %, която се изчислява съгласно подхода, описан в специалните правила за изчисляване на единната ставка, приложима за проекти с размер на БФП над 7 млн. лв.

Прилага се, ако са изпълнени кумулативно следните условия: проекти с конкретен бенефициент МОН, в техническото и финансово изпълнение на които участват като партньори или в съответствие с § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ висши училища, РУО, училища, детски градини, други образователни институции; бюджетът за изпълнение на преките дейности на проекта, разходван от участващите образователни институции, надхвърля 7 млн. лв.; бюджетът за изпълнение на преките дейности на проекта, разходван от конкретния бенефициент, надхвърля 7 млн. лв.

- Над 7 млн. лв. БФП – единна ставка от 3 % до 15 %, която се изчислява съгласно подхода, описан в специалните правила за изчисляване на единната ставка, приложима за проекти с размер на БФП над 7 млн. лв.

Прилага се ad hoc, ако са изпълнени кумулативно следните условия: в Условието за кандидатстване е записана допълнителна аргументация за необходимостта от прилагането на посочения подход, за да се гарантира, че методът за изчисляване на единната ставка е коректен, справедлив и проверим; проектът включва преки дейности от тип 1, т. е. дейности, в техническото и финансово изпълнение на които участват множество образователни институции (като партньори или съгласно § 6 от ДР на ЗУСЕСИФ); проектът включва преки дейности от тип 2, т. е. еднотипни дейности или възлагане и изпълнение на големи обществени поръчки; общият бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 1, не надхвърля 7 млн. лв. и/или; общият бюджет, необходим за изпълнение на преките дейности тип 2, не надхвърля 7 млн. лв.

Единната ставка се прилага спрямо допустимите преки разходи за проекта.

По-долу са посочени разходите за организация и управление по оценяваните процедури и техният процент:

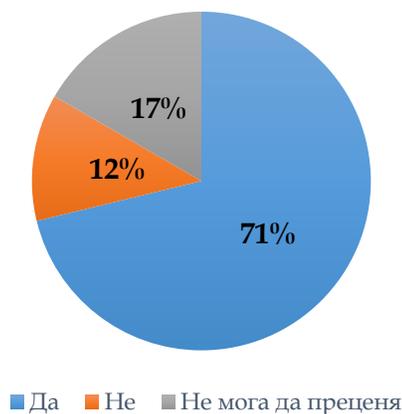
Таблица 7 Приложимост и размер на единната ставка за разходи за организация и управление по оценяваните процедури

Процедура	Приложимост на единна ставка за разходи за организация и управление	Процент
BG05M20P001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“	Неприложимо	До 10% от общите допустими разходи.
BG05M20P001-3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“	Неприложимо	До 10% от общите допустими разходи.
BG05M20P001-3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“	Неприложимо	До 6% от общите допустими разходи по проекта.
BG05M9OP001-2.018 „Социалноикономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование –Компонент 1“	Използва се понятието „Непреки разходи“. Единната ставка се определя като процент към преките допустими разходи на проектното предложение. В зависимост от общия размер на допустимите разходи на проектното предложение, който се определя като сума от общият размер на БФП по ОП РЧР + общият размер на БФП по ОП НОИР, се определя размерът на единната ставка.	- под 200 000 лв. – 9%, - от 200 001 - 400 000 лв. - 9%, - от 400 001 - 600 000 лв. – 6%, - от 600 001 - 1 000 000 лв. – 7%.

<p>BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“</p>	<p>Проекти с допустим размер на БФП над 7 млн. лв. с конкретен бенефициент МОН, в техническото и финансово изпълнение на които участват РУО, училища и/или детски градини - за разходи за организация и управление, включително разходите за информация и комуникация - единна ставка съгласно Методиката.</p>	<p>До 15% от преките допустими разходи.</p>
<p>BG05M2OP001-3.017 „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“</p>	<p>Непреки разходи, включващи разходи за организация и управление и разходи за информация и комуникация - единна ставка по Методиката.</p>	<p>- Проекти до 400 000 лв. - 12 % от преките допустими разходи на проекта. - Проекти над 400 000 лв. - 11% от преките допустими разходи по проекта.</p>
<p>BG05M2OP001-2.011 „Подкрепа за успех“</p>	<p>Проекти с допустим размер на БФП над 7 млн. лв. с конкретен бенефициент МОН, в техническото и финансово изпълнение на които участват РУО, училища и/или детски градини - за разходи за организация и управление, включително разходите за информация и комуникация - единна ставка съгласно Методиката.</p>	<p>До 15% от преките допустими разходи.</p>
<p>BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни - 2“</p>	<p>Непреки разходи, включващи разходи за организация и управление и разходи за информация и комуникация - единна ставка по Методиката.</p>	<p>- БФП от 250 000 лв. до 400 000 лв. - 12 % от допустимите преки разходи; - БФП от 400 001 лв. до 750 000 лв. - 11% от допустимите преки разходи;</p>
<p>Процедури за предоставяне на БФП по подхода WOMP с финансиране по ОПНОИР</p>	<p>Непреки разходи - единна ставка</p>	<p>За БФП под 100 000 лв. 15% от допустимите преки разходи за персонал или 40% от допустимите преки разходи за персонал, които включват всички други допустими разходи включително непреките; за БФП от 100 001 до 391 166 лв. - 12 % от допустимите преки разходи.</p>

Въз основа на прегледаните документи и прилаганата методика и подход от страна на УО на ОП НОИР, може да се направят следните изводи:

Единните ставки за непреки разходи, в този случай дефинирани, като „разходи за организация и управление“, са определени в съответствие с принципите и изискванията заложи в Регламент № 1303/2013 и Указанията на ЕК за опростени варианти за разходите (EGESIF_14-0017). Подходът съответства на изискванията на ЗУСЕСИФ и ПМС 189 от 2016 г. Националната методология за определяне на размерите на единна ставка за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, съфинансирани от ЕСИФ е приложена от УО на ОП НОИР, чрез „Методика за определяне на единна ставка за финансиране на дейностите за организация и управление при процедури за конкурентен подбор и директно предоставяне по приоритетни оси 2, 3 и 5 на ОП НОИР чрез прилагане на Националната методология, приета с Решение на МС № 253 от 3 май 2017 г.“. Методиката е съобразена с вида бенефициенти, вида на процедурите, начина на изпълнение на проектите, стъпва на пълна извадка на сходните проекти и методът за определяне на единна ставка в различните хипотези е проверим. От тази гледна точка може да се заключи, че определените единни ставки са адекватни, доколкото са изведени въз основа на метод за определяне, който е следствие от прилагането на приложимата нормативна уредба в едно с Националната методология и с Указанията за опростени варианти за разходите (EGESIF_14-0017) на ЕК.



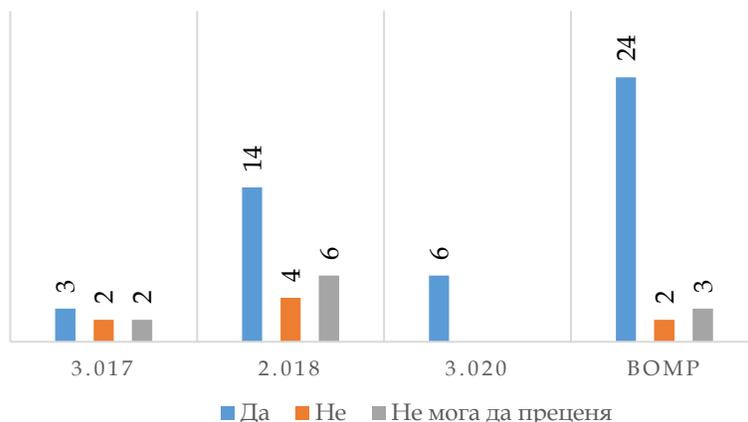
Фигура 4 Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР?

При проведеното анкетно проучване сред бенефициенти по оценяваните процедури, на въпроса „Адекватно ли са определени единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти, финансирани от ОПНОИР?“ са отговорили представители на 66 бенефициента по четири от процедурите, обект на оценка. Над 71% от тях считат, че единните ставки са адекватно определени,

над 12% смятат че не са, а малко по-малко от 17% не могат да преценят.

Фигура 5 Разпределение на отговорите от Фигура 3 по процедури

Видно от фигурата за разпределение на отговорите по процедури, най-голям брой от отговорилите положително на въпроса са бенефициентите, изпълняващи проекти по процедури за предоставяне на БФП по подхода ВОМР, следвани от бенефициентите по процедура BG05M9OP001-2.018



„Социалноикономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за

подобряване достъпа до образование –Компонент 1“ и BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“. Най-голям брой респонденти, отговорили отрицателно на въпроса са бенефициентите по процедура BG05M9OP001-2.018 „Социалноикономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование –Компонент 1“. Една от възможните причини би могла да бъде обяснена вероятно до известна степен с факта, че единните ставки по тази процедура са по-ниски от останалите, при наличие на доста комплексни дейности изискващи сериозна координация при тези проекти. Това е отразено и в един от коментарите на негативно отговорил бенефициент: *„Голяма административна тежест, която е обвързана с различните и много на брой дейности за изпълнение по проекта.“*¹⁵

Независимо от преобладаващия процент от респонденти, според мнението на които единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление на проекти са определени адекватно, са налице и някои коментари, свързани основно с размера на ставките. Малко по-особени ракурси дават например следните коментари: *„Екипът, който управлява проекта и носи отговорност за постигане на заложените индикатори, получават много ниски заплати - в размер на 200 лв. Изискването за наличие на трудови договори е още една пречка за намирането на добър екип за управление.“* и *„През годините, особено при дългосрочните проекти /с период на изпълнение 2-3 години/, единните ставки не се променят, което не дава възможност разходите за организация и управление на проекта да се повишават при промяна в икономическата ситуация – от 2020 г. МРЗ се е увеличавала 3 пъти – нараснала е от 610 на 780 лв., т. е. е постигнато увеличение с 27,87%, а единната ставка е останала непроменена.“*

Стандартни таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти.

За отговора на този оценителен подвъпрос, се анализира дали определянето на допустимия размер на почасовото възнаграждение в стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съответства на нормативните изисквания и изведените в тях принципи. Подходът за определяне на допустимия размер на почасовото възнаграждение в стандартните таблици е осъществен съгласно

¹⁵ Тук, както и в други части от доклада, отбелязаните в курсив и кавички текстове представляват цитати на участниците в проведеното анкетно проучване и интервюта.

Регламент(ЕС) № 1303/2013, чл. 67, параграф 5, б. а): коректен, справедлив и проверим метод на изчисление, основаващ се на: статистически данни, друга обективна информация или експертна оценка; проверени данни за минали периоди за отделните бенефициери; или прилагането на обичайните практики за осчетоводяване на разходите на отделните бенефициери и съгласно Стандартната таблица на часовите ставки по проекти, финансирани със средства от ЕСИФ, за програмен период 2007-2013. За ОП НОИР е въведена Стандартна таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“.

Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на наетите лица (актуализирани стойности, приложими за периода след 01.09.2018 г.) е утвърдена от Ръководителя на УО на ОП НОИР на 05.09.2018 г. – доклад № 80811-606/05.09.2018. Заглавието и обхватът на Стандартната таблица са променени през декември 2020 г. във връзка със създаването на нова приоритетна ос 5. Равен достъп до училищно образование в условията на кризи, която се финансира от ЕСФ по механизма ReactEU, с доклад с работен номер 12-310/09.12.2020 г.

Стандартната таблица на часовите ставки е определена през 2014 г. на база на данните от изпълнението на проектите през предходния програмен период 2007-2013 г., като са взети предвид статистически и други обективни данни от 2013 г. Самата Стандартна таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение въвежда 10 експертни позиции и 3 нива на професионален опит. Часовите ставки за периода след 01.09.2018 г. са адаптирани като са отчетени промените в осигурителната тежест и увеличението на средните работни заплати в съответните сфери. В съответствие с приетия подход, първо са отнесени експертните позиции към икономически дейности, за които са налични статистически данни за средната годишна брутна работна заплата на наетите в съответната дейност, после са изчислени актуализираните почасови възнаграждения в областта на образованието, за „Дейности в областта на информационните технологии и информационни услуги“, за „Юридически, счетоводни, архитектурни и инженерни дейности, технически изпитания и анализи; консултантски дейности по управление“ и за „Рекламна и ветеринарномедицинска дейност; други професионални дейности“, като изчислението е отнесено към трите нива на часова ставка за съответната експертна позиция и в края на процеса е изведена обобщена стандартна таблица на почасовите възнаграждения, приложими за периода след 01.09.2018 г. За всички останали позиции приложимата часова ставка се изчислява в съответствие с чл. 5, ал. 3, т. 6 от ПМС № 189/2016 г. като годишните брутни разходи за трудови възнаграждения в счетоводните отчети за последната година се разделят на 1720 часа, съгласно т. 3.2 от Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Последният метод на изчисление може да се ползва и за позициите, посочени в Стандартната таблица. Стандартната таблица може да се ползва и при планиране на външни услуги чрез възлагане на обществена поръчка, като необходимите средства (прогнозната стойност) може да се базират на възнагражденията за необходимия персонал за изпълнение на дейността, като часовата ставка е съгласно Стандартната таблица за възнагражденията по ОП НОИР, като към изчислените средства за възнаграждения може да се добавят до 10 % допълнителни разходи (включващи всички останали необходими разходи като материали, оборудване, наеми и др.).

Доколкото и в самата Стандартна таблица е посочено „Горепосочените часови ставки могат да се прилагат, както на етап кандидатстване – за обосноваване на необходимите разходи, така и на етап изпълнение, ако се отчитат действително извършените разходи за възнаграждения.“, а и от нейното приложение, може да се заключи, че само по себе си ползването на Стандартната таблица за обосноваване на необходимите разходи или за съобразяване на действително извършените разходи

за възнаграждения не може да се възприеме, като вариант на опростени разходи по смисъла на Регламент(ЕС) № 1303/2013, чл.67, параграф 1, б. б): стандартна таблица на разходите за единица продукт. В тази връзка Стандартната таблица ще бъде разглеждана, като документ изведен въз основа на принципите поставени в Регламент(ЕС) № 1303/2013, чл.67, параграф 5, б. а), но не обвързан директно с прилагането на опростени варианти на разходи.

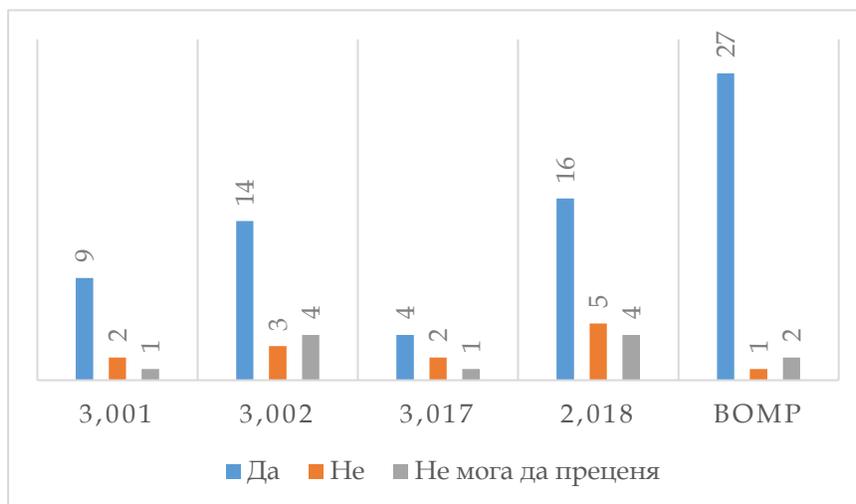
Така установеният метод за определяне на часови ставки отговаря на комбиниран подход между чл. 67 параграф 5, б. а) i) и б. а) ii). Надлежно е документиран, проверим (включително изчисленията) и създава условия за коректно и равно третиране на бенефициентите. От тази гледна точка може да се твърди, че размерите на часовите ставки в Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ са адекватно определени.

Фигура 6 Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение?



При проведеното анкетно проучване сред бенефициенти по оценяваните процедури на въпроса „Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, финансирани от ОП НОИР?“ са отговорили представители на 95 бенефициента по пет от процедурите. Малко под 74% от тях са отговорили положително, малко под 14% отрицателно и над 12%, че не могат да преценят.

Фигура 7 Разпределение на отговорите от Фигура 5 по процедури



Удовлетвореността от определените стойности в стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение е най-голяма отново сред бенефициентите по процедури за предоставяне на БФП по подхода ВОМР.

Коментарите на отрицателно отговорилите бенефициенти могат да бъдат обобщени в две групи: ниски размери на

почасовото възнаграждение, като напр. „Зададените стойности са много ниски и това създаваше проблем при набирането на специалисти.“ и „Ставката на час за лекторите също е много ниска и позволява наемането само на обучители, които не предлагат високо качество и съвременни методи на обучение. Едни

и същи обучители обучават педагогическите специалисти от години, предлагайки ниски цени без видим резултат.“ и голяма разлика в определените размери на часовите ставки за наеманите лица с опит и без опит, като напр. „Голям е маржът на възнагражденията между отделните служители с опит и без опит.“ и „Ставките за заплащане на учителите са достатъчно високи за лицата със стаж и опит и нереално ниски за лицата без стаж и опит.“

Стандартни таблици на разходите за единица продукт.

При отговора на този оценителен подвъпрос се анализира дали определянето на разходите на единица продукт съответства на нормативните изисквания и изведените в тях принципи. Доколкото стандартните таблици за единица продукт са специфични за отделните процедури в обхвата на оценка и далеч не обхващат всички такива, по-долу е изложен списък на процедурите, в които такъв опростен вариант е допустим разход:

Таблица 8 Процедури, за които е приложимо използването на стандартна таблица на разходите за единица продукт

Процедура	Използване на стандартна таблица на разходите за единица продукт
BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“	Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите
BG05M2OP001-3.017 „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“	Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.017 „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите
BG05M2OP001-2.011 „Подкрепа за успех“	Стандартна таблица на разходите за единица продукт за по процедура BG05M2OP001-2.011 „Подкрепа за успех“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите
BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни - 2“	Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни - 2“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите

В допълнение такава възможност се дава от февруари 2021 г. за синхронно обучение от разстояние в електронна среда по процедури BG05M2OP001-2.011 и BG05M2OP001-3.005. Възможност за прилагане на стандартна таблица на разходи за единица продукт е определена с добавяне към съществуващите таблици на нови видове разходи за единица продукт съгласно Стандартната таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-2.010 „Квалификация на педагогическите специалисти“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите.

Прилаганите стандартни таблици на разходи за единица продукт са опростен вариант на разходи, съгласно Регламент(ЕС) № 1303/2013, чл.67, параграф 1, б. б): стандартна таблица на разходите за единица продукт и чл. 55, ал. 1, т. 2 съгласно ЗУСЕСИФ.

Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите.

Разходите за единица продукт са изчислени въз основа на размерите на разходи в приложение XIV с видовете операции и размера на разходите, въз основа на стандартни таблици на единичните

разходи и на еднократни суми в съответствие с член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1304/2013¹⁶ към Делегиран регламент (ЕС) 2015/2195 на ЕК¹⁷, в комбинация с методите, посочени в член 67, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В това число за част от определените разходи за изчисленията се ползват и ставки от Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, която сама по себе си е определена въз основа на член 67, параграф 5, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В допълнение, разходите за единица продукт са обвързани с приложимата нормативна уредба, спецификата на бенефициента и изискванията към осъществяваните дейности. Използваните методи в методологията са проследими и документирани, коректни - доколкото изчислението изглежда основателно и справедливо - доколкото подходът, макар и специфично ориентиран към разходите, свързани с конкретните дейности, стъпва на обективни и проверими характеристики на бенефициента и операцията.

Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.017 „Повишаване на капацитета на педагогическите специалисти за работа в мултикултурна среда“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите.

И при тази Стандартна таблица разходите за единица продукт са изчислени въз основа на комбинация от методи, посочени в член 67, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В това число за част от определените разходи за изчисленията се ползват и ставки от Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, която сама по себе си е определена въз основа на член 67, параграф 5, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Източниците на данни за изчисленията са разнообразни и отчитат спецификата на всеки разход съобразно дейността, с която е обвързан, приложимата нормативна уредба и характеристиките на бенефициента.

Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-2.011 „Подкрепа за успех“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите

И в този случай, както и при процедура BG05M2OP001-3.005, разходите за единица продукт са изчислени въз основа на размерите на разходи в приложение XIV с видовете операции и размера на разходите, въз основа на стандартни таблици на единичните разходи и на еднократни суми в съответствие с член 14, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1304/2013 към Делегиран регламент (ЕС) 2015/2195 на ЕК, в комбинация с методите, посочени в член 67, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В това число за част от определените разходи за изчисленията се ползват и ставки от Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, която сама по

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304> - Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2195> - Делегиран регламент (ЕС) 2015/2195 на Комисията от 9 юли 2015 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд по отношение на определянето на стандартни таблици на единичните разходи и еднократни суми за възстановяването на разходи от Комисията на държавите членки

себе си е определена въз основа на член 67, параграф 5, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В допълнение, разходите за единица продукт са обвързани с приложимата нормативна уредба, спецификата на бенефициента и изискванията към осъществяваните дейности. Използваните методи в методологията са проследими и документирани, коректни - доколкото изчислението изглежда основателно и справедливо - доколкото подходът, макар и специфично ориентиран към разходите, свързани с конкретните дейности, стъпва на обективни и проверими характеристики на бенефициента и операцията.

Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни - 2“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите

Разходите за единица продукт са изчислени в съответствие с член 67, параграф 5, буква а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, базирайки се на статистически данни или друга обективна информация обобщаваща изпълнението на два сходни проекта за минал период: проект BG051PO001-4.3.01-0001 „Нов шанс за успех“, финансиран по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси 2007-2013“ - стартирал през март 2011 г. и приключил октомври 2015 г. и проект BG05M2OP001-3.004-0001 „Нов шанс за успех“, финансиран по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020“ - стартирал на 21.09.2016 г. и приключи на 31.01.2020 г. Правилата, прилагани при изпълнението на двата горепосочени проекта, са еднакви и се определят от Инструкцията, издадена от Министъра на образованието и науката. При изчисленията са взети предвид последните налични данни за извършените и верифицирани разходи при изпълнението на проект BG05M2OP001-3.004-0001. Изчислените средни разходи са адаптирани като се отчитат промените в разходите за труд, въз основа на статистически данни. Използваният метод в методологията е проследим и документиран, коректен - доколкото изчислението изглежда основателно и справедливо - доколкото подходът, макар и специфично ориентиран към разходите, свързани с конкретните дейности, стъпва на обективни и проверими характеристики на бенефициента и операцията.

Стандартна таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-2.010 „Квалификация на педагогическите специалисти“ и методология, обосноваваща изведените размери на разходите

Тази стандартна таблица е включена в обхвата на оценката във връзка с приложимостта на част от изведените размери на разходи за процедури BG05M2OP001-2.011 и BG05M2OP001-3.005. В частност това са: обучение за повишаване на квалификацията без физическо присъствие, за което е присъден 1 квалификационен кредит, обучение за повишаване на квалификацията без физическо присъствие, за което са присъдени 2 квалификационни кредита и Обучение за повишаване на квалификацията без физическо присъствие, за което са присъдени 3 квалификационни кредита.

Разходите за единица продукт са изчислени въз основа на комбинация от методи, посочени в член 67, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. В това число за част от определените разходи за изчисленията се ползват и ставки от Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, съфинансирани от Европейския социален фонд по приоритетни оси 2, 3 и 5 на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, която сама по себе си е определена въз основа на член 67, параграф 5, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013. Източниците на данни за изчисленията са разнообразни и отчитат спецификата на всеки разход съобразно дейността, с която е обвързан, приложимата нормативна уредба и характеристиките на бенефициента. Таблицата е била обект на индексация в следствие на значимо повишаване на възнагражденията в образователния сектор. С

промените в чл. 49, 60 и 89 на Наредба № 15/2019 г.¹⁸, публикувани в Държавен вестник, бр. 101 от 27.11.2020 г., се дава възможност присъствената част на обученията да се провежда чрез синхронно обучение от разстояние в електронна среда. В следствие на тази промяна се извършват промени и в Стандартната таблица, даващи възможност за синхронно обучение от разстояние в електронна среда.

От изложеното по-горе може да се направи заключението, че разгледаните Стандартни таблици на разходите за единица продукт и методологии, обосноваващи изведените размери на разходите: Стъпват на разнообразни източници на данни, отчитащи спецификата на всеки разход съобразно дейността, като за определянето на сходни разходи се използват сходни данни, където е възможно. Използват разнообразни методи, но сходни за определянето на сходни разходи, като пример за това е конвертируемостта на изведените размери на разходите в едно с ползваните методи и данни между различни проекти (Даването на възможност за процедури BG05M2OP001-2.011 и BG05M2OP001-3.005 да се ползват части от Стандартната таблица на разходите за единица продукт по процедура BG05M2OP001-2.010). Изчисленията са основателни и възможно най-близки до реалността. Предприетите подходи, макар и в някои случаи специфично ориентирани към разходите, свързани с конкретните дейности, стъпват на обективни и проверими характеристики на бенефициента и операцията. Прилаганите методи са надлежно документирани в съответната Стандартна таблица, което включва поне: описанието на метода на изчисление, в това число основните етапи на изчислението; източниците на данните, които са използвани за анализа и изчислението, включително оценка на значението на данните по отношение на предвидените операции и оценка на качеството им; самото изчисление за определяне на съответната стойност на опростения вариант за разходите.

Въз основа на посоченото може да се приеме, че където е приложимо са спазени принципите на чл. 67, параграф 5, б. а) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, а в останалите случаи са спазени съответните изисквания на Регламент (ЕС) № 1303/2013 и Регламент (ЕС) № 1304/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Съобразни са разпоредбите на ЗУСЕФСУ и ПМС 189 от 2016 г. От тази гледна точка, може да се приеме, че размерите на разходите в Стандартните таблици за определяне на разход за единица продукт са адекватно определени.



Фигура 8 Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици на разходите за единица продукт?

При проведеното анкетно проучване сред бенефициенти по две от процедурите обект на оценка, на въпроса „Адекватно ли са определени стойностите в стандартните таблици на разходите за единица продукт?“ са отговорили представители на 13 бенефициента по две от оценяваните процедури. Малко под 77% отговорят положително, малко под 8%

¹⁸ <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2137195301> - Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти

отрицателно и малко над 15%, че не могат да преценят.

Данните от интервюта с представители на КБ МОН сочат, че *„опростените разходи определено улесняват механизма на отчитане“*, а по отношение на адекватността на определянето им, че стойностите в стандартните таблици на разходите за единица продукт са определени адекватно за времето на определянето им. В настоящата ситуация при покачващата се инфлация не във всички случаи стойностите са приемливи. По BG05M2OP001-3.005 размера на разходите за единица продукт е бил приемлив за дейностите изпълнявани в началото на проекта, но вече не се счита за такъв. Напр. *„разходите за обучения на педагогически специалисти не са адекватни на това, което реално може да бъде осигурено като качествено присъствено обучение“*.

Данните от фокус групата с представители на КН сочат, че прилагането на варианти на опростени разходи се счита за значим напредък по отношение намаляването на административната тежест за бенефициентите и от друга страна води до ускоряване на верификацията и плащанията. По отношение на адекватността на определянето им, бе споделено мнение, че поне част от определените разходи за единица продукт, вече се приемат за неадекватни на настоящите условия, напр. там, където се включва хотелско настаняване, там, където са предвидени единични разходи за лекторски часове и пр. Причината е увеличението на цените вследствие на инфлацията.

Данните от фокус групата с представители на УО сочат, че прилагането на варианти на опростени разходи води до намалена тежест на работата на етап верификация за проверяване на отчети за извършена работа, цялостната информация за трудовото правоотношение на даденото назначено лице, длъжностни характеристики, часова ставка. Проверки, които ако не се прилагат варианти на опростени разходи забавят изключително много работните процеси, тъй като са свързани с обработване на много допълнителна информация, а от там се забавя и верификацията. Прилагането на опростени варианти на разходи се приема за изключително улеснение и води до съкращаване на срока на верификация. Това дава възможност на УО да съсредоточи усилия в повече проверки на място и да се фокусира повече върху *„самото изпълнение и постигнатите резултати по дадените дейности, а не толкова върху разходите“*. Представители на УО отчитат, че след първоначалните трудности за бенефициентите, произтичащи от новия ред за отчитане на разходите след въвеждане на варианти на опростени разходи с първите такива процедури, този подход е довел до значително намаляване на административната тежест за бенефициентите. По отношение на адекватността на определянето им, бе отбелязано, че разходите се актуализират периодично (със всяка нова процедура).

4.1.2. Констатации, изводи и препоръки относно използването на опростени варианти на разходите по ОПНОИР

На база извършените анализи и проведеното проучване по трите групи опростени варианти на разходите в настоящата точка от доклада за оценка по направление „Ефикасност“ са обобщени основните констатации, изводи и препоръки. Съгласно изискванията на Възложителя, констатациите, изводите и препоръките да се описват в таблица в края на доклада по съответното направление, изведените в тази точка констатации, изводи и препоръки са включени и в таблицата в края на Доклада.

Констатации:

При определяне и извеждане на размерите на опростените варианти на разходи по ОП НОИР са спазени принципите, където е приложимо, или изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017).

Подходът е съобразен и с националното законодателство. В случаите, в които са използвани данни, те са статистически, друга обективна информация или проверени данни за минали периоди за отделните бенефициенти. Категориите разходи, които се обхващат от опростени варианти на разходите, са изчерпателно описани. Използваните методи за изчисление са документирани и изглеждат обосновани.

Макар и в редица случаи да са въвеждани отделни подходи за различни хипотези на изпълнение на операции (напр. при плоските ставки за разходи за организация и управление и при стандартните таблици за разход на единица продукт), е налична обосновка базирана на вида бенефициент (вкл. партньори, ако е предвидено), вида операция, начина на изпълнението и ако е приложимо специфичните нормативни изисквания към съответните дейности, пораждащи разходите.

Единните ставки за финансиране на дейности за организация и управление се определят като процент от преките разходи и в една хипотеза, като процент от преките разходи за персонал. Подходът е актуализиран с добавяне на нови хипотези на прилагане от февруари 2020 г.

Като цяло над 70% от бенефициентите, които участваха в проведеното анкетно проучване и отговориха на въпросите, свързани с адекватността на опростените варианти на разходите, дадоха положителен отговор. Едва около 12% и 8% са отрицателно отговорилите респонденти във връзка с двата вида варианти на опростени разходи. По отношение на Стандартната таблица за допустимия размер на почасовото възнаграждение на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти, отрицателно отговорилите са около 14%. Положителни по поставените сходни въпроси при проведените интервюта бяха и реакциите на представителите на МОН, в качеството им на конкретен бенефициент по оценяваните процедури. Това показва доста добро възприемане от страна на бенефициентите на въведените от УО на ОП НОИР опростени варианти на разходи, както и на определените им размери.

В рамките на извършеното анкетно проучване част от бенефициентите посочиха трудности при прилагане на размери на опростени варианти на разходи, вследствие нарастнала инфлация и повишени разходи.

Изводи

Подходите и методите за определяне на ставките и размера на опростените варианти на разходи са установени съобразно принципите, където е приложимо, и изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Съобразено е и приложимото национално законодателство. Въз основа на посоченото може да се твърди, че ставките и размера на опростените варианти на разходи, са адекватно определени.

Извън това са идентифицирани трудности по проекти, произтичащи от липса на актуализация на размерите на някои от сумите, определени в опростени варианти на разходи на фона на нарастнала инфлация и повишили се разходи. Налице са коментари в тази посока на бенефициенти по оценяваните процедури, участващи в проведеното анкетно проучване. Има коментари на бенефициенти и по начина на формиране на размера на единични разходи за почасово възнаграждение.

Доколкото за BG05M2OP001-3.20, последната отворена процедура от тези в обхвата на оценка и бъдещите процедури под Програма „Образование“ е установен механизъм, даващ възможност за периодична оценка по време на изпълнението на проектите съгласно чл. 184 на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 и своевременно актуализация на размерите на суми, определени в стандартни таблици на разходи за единица продукт при значителни промени в пазарни цени и други относими

обстоятелства, може да се заключи, че УО е предприел необходимите действия за преодоляване на споменатите трудности.

Препоръки

НП

4.1.3. Сравнителен анализ на ефикасността на разходите за сходни продукти по включените в обхвата процедури.

За отговора на този оценителен въпрос бе извършен анализ на оценяваните процедури от гледна точка на сходството между отделните процедури, фокусирано върху основните цели и резултати, които се цели да бъдат постигнати с реализацията им.

В резултат от извършения анализ се откриха няколко двойки процедури със сходни продукти, като под продукти се имат предвид дефинираните индикатори за изпълнение.

Таблица 9 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M2OP001- 3.004 и BG05M2OP001-3.020

Критерии	Съпоставимост
Продължителност	частична
Териториален обхват	пълна
Начин на реализация	несъпоставимост
Целева група	пълна
Допустими дейности	частична
Допустими разходи	частична
Индикатори за резултат	в голяма степен
Планиран Бюджет в лева	частична
Договорен бюджет в лева	несъпоставимост
Разход на 1 лице	частична
Приложимост на опростени варианти на разходите	несъпоставимост

За двете анализирани процедури е дефиниран специфичния за ОП НОИР индикатор за изпълнение, а именно „Лица над 16 години (включително роми), включени в курсове по ограмотяване или в курсове за усвояване на учебно съдържание, предвидено за изучаване в класове от прогимназиалния етап на основното образование по ОП“. Мерките по процедурите са насочени към ограмотяване на възрастни.

Еднаквите цели на процедурите предопределят и пълното или частично сходство по повечето от посочените допълнителни критерии за съпоставимост. По три от критериите се наблюдава несъответствие в параметрите, което до голяма степен оказва влияние и върху ефикасността на разходите.

Процедура BG05M2OP001- 3.004 „Ограмотяване на възрастни – Фаза 1“ е реализирана чрез процедура за директно договаряне с конкретен бенефициент – МОН, докато избраният подход за реализация на процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“ е конкурентен подбор на проектни предложение. Като следствие от прилагането на двата подхода процентът на договорените спрямо планирани средства се различава съществено, като в първия случай той е 100 %, а във втория – 39%. Тук следва да се направи уточнението, че процедурата по Фаза 1 е претърпяла промяна в първоначално приетия от КН бюджет от 25 млн.лева, като е редуциран на 19 070 732 лева, колкото е и договорен в последствие. От друга страна, одобреният бюджет по процедура BG05M2OP001-3.020 „Ограмотяване на възрастни – 2“ в размер на 15 млн.лева не е изменян, като договорените средства по процедурата са 5 862 361,91 лв.

Възможните причини за цитираната разлика са описани в т.4.1. на настоящия доклад.

За процедура BG05M2OP001-3.004 не са прилагани опростени варианти на разходите, като са определени фиксирани процентни съотношения, съответно за разходите за организация и управление до 6% от общите допустими разходи по проекта и 1 % за разходите за информация и публичност. По процедура BG05M2OP001-3.020 са приложени стандартна таблица за единица продукт за преките разходи и единна ставка за непреките разходи.

В крайна сметка договорените разходи за участие на едно лице от целевите групи не се различават съществено, като по процедура BG05M2OP001- 3.004 тя е 1 907,07 лева, а по процедура BG05M2OP001-3.020 - 1 452,52 лева. Тук следва да се отбележи, че отчетната стойност по първата процедура е близка до договорената такава по втората, а именно 1 415,07 лева. Процедура BG05M2OP001-3.020 е все още в изпълнение, поради което не могат да бъдат правени обосновани заключения относно ефикасността от изпълнението на мерките по нея.

Другата двойка процедури, насочени към сходни продукти са BG05M2OP001-3.001 „Подкрепа за предучилищното възпитание и подготовка на деца в неравностойно положение“ и BG05M2OP001-3.005 „Активно приобщаване в системата на предучилищното образование“, интервенциите на които са фокусирани към деца от уязвими групи, родители и учители.

Таблица 10 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M2OP001-3.001 и BG05M2OP001- 3.005

Критерии	Съпоставимост
Продължителност	частична
Териториален обхват	пълна
Начин на реализация	несъпоставимост
Целева група	в голяма степен
Допустими дейности	частична
Допустими разходи	частична
Индикатори за резултат	частична
Планиран Бюджет в лева	несъпоставимост
Договорен бюджет в лева	несъпоставимост
Разход на 1 лице	частична
Приложимост на опростени варианти на разходите	несъпоставимост

И тук, както и при първата анализирана група процедури, начинът на реализация на процедурите е различен - едната (BG05M2OP001-3.001) е реализирана чрез процедура за подбор на проектни предложения, а другата (BG05M2OP001-3.005) чрез директно договаряне с конкретен бенефициент – МОН. Съществена е и разликата в размера на финансирането, определено за двете процедури – 20 млн. лева, от които договорени 16 320 741,63 лв. по BG05M2OP001-3.001 и договорени 72 136 200,00 лв. от планирани 82 500 000,00 лв. по BG05M2OP001-3.005.

Сравнителният анализ на разходите за единица продукт между двете процедури показва идентична динамика между програмираните, договорени и отчетни стойности. Верифицираните стойности на разходите за участие на едно лице са значително по-ниски от планираните такива – съответно 966,00 лева срещу 1 333,33 лева за BG05M2OP001-3.001 и 633,03 лева срещу 1 650,00 лева за BG05M2OP001-3.005. И в двата случая са постигнати повече от договорените стойности на индикаторите за изпълнение с по-малко от договорените средства. В този смисъл и двете процедури могат да се определят като икономични и ефикасни. Друг е въпросът дали тези резултати не се дължат на недостатъчно прецизиране на етапа на програмирането на операциите в смисъл на надценяване на планирания

бюджет или подценяване на заложените целеви стойности на индикаторите спрямо реалистичните, базирани на задълбочен предварителен анализ стойности

Третата двойка процедури със сходен продукт, за които е извършен сравнителен анализ на разходите, включват мерки, насочени към ученици от уязвими групи в риск от отпадане от образователната система, родители и педагогически специалисти - BG05M20P001- 3.002 „Образователна интеграция на учениците от етническите малцинства и/или търсеци или получили международна закрила“ и BG05M20P001- 2.011 „Подкрепа за успех“.

Таблица 11 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M20P001-3.002 и BG05M20P001- 2.011

Критерии	Съпоставимост
Продължителност	частична
Териториален обхват	пълна
Начин на реализация	несъпоставимост
Целева група	в голяма степен
Допустими дейности	частична
Допустими разходи	частична
Индикатори за резултат	частична
Планиран Бюджет в лева	частична
Договорен бюджет в лева	частична
Разход на 1 лице	несъпоставимост
Приложимост на опростени варианти на разходите	несъпоставимост

И третата анализирана двойка процедури се отличава с различен подход за реализация на операциите - BG05M20P001- 3.002 е реализирана чрез открита процедура за подбор на проектни предложения, а BG05M20P001- 2.011 чрез директно предоставяне на БФП с конкретен бенефициент – МОН.

Характерно за отбелязване от анализа на ефикасността на разходите на тези процедури е, че при почти идентичен размер на планираните средства – 25 млн. лева по BG05M20P001- 3.002 и близо 23 млн. лева по BG05M20P001- 2.011, целевите стойности на индикаторите за изпълнение се различават съществено - 18 750 броя ученици и младежи от маргинализирани общности (включително роми), участващи в мерки за образователна интеграция и реинтеграция по BG05M20P001- 3.002 срещу 32 898 броя по BG05M20P001- 2.011, тоест почти двойно по-голям брой. На тази база би могло да се заключи, че процедура BG05M20P001- 2.011 е програмирана в по-голяма степен на ефикасност на разходите - 698,75 лв. за единица продукт срещу 1 333,33 лв. по BG05M20P001- 3.002. При анализа на изпълнението на заложените параметри по двата показателя за ефикасност се наблюдават промени в съотношенията. Например, с 69 % от планираното финансиране по процедура BG05M20P001- 3.002 са постигнати над 88 % от целевите стойности на индикатора за изпълнение и верифицираната стойност на разходите за един участник от целевата група е намалена до 1 039,69 лв.. Тоест процедурата е реализирана по по-ефикасен начин в сравнение с планираните стойности. Такава промяна не се наблюдава при процедура BG05M20P001- 2.011, по която отчетните стойности към момента не се различават съществено от плановите.

Относително сходство може да бъде изведено и по процедури BG05M90P001- 2.018 „Социално-икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“ и процедурите за предоставяне на БФП по подхода BOMP. И двата типа процедури се характеризират с висока сложност на реализация – Процедура BG05M90P001- 2.018 се реализира чрез прилагането на интегриран подход по две ОП – ОП РЧР и ОП НОИР, докато

процедурите за предоставяне на БФП по подхода ВОМР се изпълняват чрез прилагането на интегриран териториален подход.

Таблица 12 Критерии за определяне на сходството по процедури BG05M9OP001- 2.018 и ВОМР

Критерии	Съпоставимост
Продължителност	частична
Териториален обхват	частична
Начин на реализация	несъпоставимост
Целева група	в голяма степен
Допустими дейности	частична
Допустими разходи	частична
Индикатори за резултат	частична
Планиран Бюджет в лева	несъпоставимост
Договорен бюджет в лева	частична
Разход на 1 лице	частична
Приложимост на опростени варианти на разходите	частична

Характерна и за двете процедури е спецификата на начина на реализация. Процедура BG05M9OP001- 2.018 е програмирана като директно предоставяне с бенефициенти общини /райони на общини/ с актуализирани общински планове за интеграция на ромите за периода 2015-2020 г., в съответствие с Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012-2020 г. Процедурите по ВОМР са програмирани за реализация чрез подбор на проекти към стратегия за ВОМР, която се осъществява от МИГ/МИРГ, съгласувано с УО на ОП НОИР и утвърдени условия за кандидатстване, в т.ч. специфични критерии, предвидени в одобрените стратегии за ВОМР, в съответствие с указанията на УО.

За разлика от останалите процедури, обект на оценка, и процедура BG05M9OP001- 2.018, и тези по подхода ВОМР се реализират на местно ниво. Обхватът по процедура BG05M9OP001- 2.018 е територията на общини с актуализирани общински планове за интеграция на ромите за периода 2015-2020 г., в съответствие с Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите 2012-2020 г., които имат одобрени идейни концепции, след предварителен подбор от ЦКЗ. Процедурите по подхода ВОМР се реализират на териториите допустими съгласно чл.4 от ПМС № 161/2016г. – териториите на МИГ/МИРГ, одобрени за прилагане на стратегии за ВОМР.

Сравнителният анализ по отношение на планираната стойност на едно лице от целевата група е нерелевантен поради факта, че планираните средства по процедурите по подхода ВОМР не са актуализирани след сключените споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР в посока намаление. Детайлен анализ в тази връзка е извършен и описан в т.4.1. от настоящия доклад.

Стойностите на договорените и верифицирани разходи на едно лице от целевата група по двете процедури са доста сходни, като по процедура BG05M9OP001- 2.018 те са 1 637,98 лв. и 1 041,90 лв., а по процедури по ВОМР съответно 1 972,01 лв. и 934,23 лв. Видно от данните, процедурите за представяне на БФП по подхода ВОМР се отличават с по-висока степен на ефикасност в сравнение с процедура BG05M9OP001- 2.018.

Като резултат от сравнителния анализ на ефикасността на разходите за сходни продукти по включените в обхвата процедури може да се заключи, че при програмирането на сходни мерки са използвани и двата подхода за реализация, както директно договаряне с конкретен бенефициент, така и подбор на проектни предложения. Анализът на различните подходи не дава основание за

обосноваването на пряко влияние на избора на начина за реализация на процедурите върху ефикасността на разходите.

4.1.4. Какви са разходите за участие в операцията на лице от целевата група?

Отговорът на този въпрос се съдържа в отговора на въпрос 4.1 „Каква е ефикасността на разходите по посочените процедури, измерена като съотношение между вложените ресурси и постигнатите продукти?“ като част от методологията за оценка на ефикасността.

V. КОНСТАТАЦИИ, ИЗВОДИ, ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

5.1. Предлагани методи и подход за отразяване на изводи, заключения и препоръки

Представянето на изводите, заключенията и препоръките в настоящия доклад се основава на направен анализ, от който ясно личат причинно-следствените връзки. Изводите и заключенията от извършената оценка се базират на следните елементи:

- Състояние, което е оценено по даден критерий – това е факт (или няколко факти), който Изпълнителят е установил (действително състояние). Тази обективна действителност е установена чрез изпълнение на различни оценителни процедури и е подкрепена от доказателства.
- Причина - причината за несъответствието между критерия и състоянието ще се идентифицира и посочи (защо съществува разликата). Причината е връзката, подкрепена от доказателство, между наблюдаваното неприемливо състояние и желаното състояние.

Заключенията/изводите произтичат директно от анализите, а препоръките са базирани на заключенията/изводите. По отношение на качеството на препоръките, сме следвали следните елементи за качество:

- препоръките са конкретни, т.е. посочват точно какво, как и от кого трябва да се извърши;
- препоръките са разбираеми, ясни и недвусмислени;
- препоръките са мотивирани;
- препоръките са адресирани (предлагат конкретна визия по отговорностите на съответните институции за прилагане);
- дават индикация за възможния срок за прилагане;
- конкретизират целевите групи, към които трябва да се разпространява информация и подходящите канали за комуникация;
- предлагат методология и подход за отразяване в приложимите процедури и процеси, които УО на ОП НОИР използва при управлението и изпълнението на Програмата и/или при нейната промяна.

При изготвяне на настоящата оценка са спазени следните изисквания, заложиени в техническата спецификация на Възложителя:

- 1) Съответствие на потребностите: Адекватно адресиране на нуждата от информация, формулирана от Възложителя;
- 2) Целесъобразен обхват: Внимателно изследване на обосновката на Програмата, нейните продукти, резултати и въздействие, взаимодействие с други политики и неочаквани ефекти;

- 3) Откритост на процеса: Идентифициране на всички заинтересовани страни; включване на заинтересованите страни и целевите групи в изготвянето на оценката и в обсъждането на резултатите, за да се отчетат различните гледни точки;
- 4) Надеждност на данните: Събраните първични и вторични данни са подходящи и надеждни, с оглед на очакваното им използване и анализиране;
- 5) Задълбоченост на анализа: Количествените и качествените данни са анализирани в съответствие с установените практики и по начин, който дава уместни отговори на всички оценъчни въпроси;
- 6) Правдоподобни и добре обосновани резултати: Изводите и резултатите са логични и обосновани от гледна точка на анализа на данните и тяхната интерпретация, включително с подходящи обяснения и хипотези;
- 7) Безпристрастни заключения: Обоснованост и безпристрастност на заключенията, изводите и препоръките от оценката;
- 8) Ясен и достоверен доклад: Докладът описва контекста и целта, както и организацията и резултатите от оценката по такъв начин, че предоставената информация да е лесно разбираема и проверима;
- 9) Обективни и приложими изводи и препоръки: Констатациите произтичат от анализа на оценката; изводите/заключенията произтичат от направените констатации; направените препоръки са релевантни на констатациите и изводите; оценката осигурява полезни препоръки за Възложителя и за други заинтересовани страни, и те са приложими на практика, и са достатъчно подробни и ясни, за да бъдат изпълнени.

5.2. Констатации, изводи, заключения и препоръки

Съгласно изискванията в Техническата спецификация, констатациите, изводите, заключенията и препоръките са структурирани в следващата таблица.

Таблица 13 Констатации, изводи, констатации и препоръки по Направление „Ефикасност“

№	Констатации	Препратка към анализите в доклада	Изводи/Заклучения	Препоръки
1.	Процедурите, обект на настоящата оценка, отговарят на критериите за ефикасност доколкото при равни други условия с по-малко от предварително определения или договорен финансов ресурс е постигнат или надскочен заложеният резултат. Тези резултати могат да се приемат за окончателни по отношение на процедурите, които са приключили своето изпълнение. Данните за останалите процедури следва да се приемат под условие и като временна снимка на изпълнението им до датата, до която е възприето да бъдат анализирани или 30.09.2022 г.	т. 4.1.	Процедурите, обект на настоящата оценка, отговарят на критериите за ефикасност доколкото при равни други условия с по-малко от предварително определения или договорен финансов ресурс е постигнат или надскочен заложеният резултат.	НП

2.	<p>По процедура BG05M9OP001- 2.018 „Социално- икономическа интеграция на уязвими групи. Интегрирани мерки за подобряване достъпа до образование“ – Компонент 1“ е извършена промяна в посока увеличаване на бюджета без това да е обвързано пропорционално или в достатъчно обоснована степен с промяна в дейностите или стойностите на индикаторите. Предвид обстоятелството, че това е първата по рода си интегрирана операция, обхващаща мерки по три оперативни програми (ОП РР, ОП РЧР и ОП НОИР), която по мнението на представители и на ЦКЗ и УО на ОП РЧР престава сериозно предизвикателство, както по отношение на планирането, така и по отношение на реализацията на мерките, може да се предположи, че първоначалните параметри на процедурата по ОП НОИР не са отразявали реалните потребности, което е наложило и извършването на промени в МКПО.</p>	т. 4.1.	<p>Липсата на добре обосновано и обвързано с дейностите и индикаторите увеличение на финансирането е индикация за недостатъчен предварителен анализ на интервенцията, гарантиращ покриването на реалните потребности на целевите групи. Това се подкрепя и от постигнатите резултати по процедурата, които значително надвишават планираните.</p>	<p>При бъдещо планиране на операции, особено на такива, предполагащи сложност и многообразие от дейности и мерки, УО да осигури програмирането на операции да се предхожда от прецизен анализ, гарантиращ обвързаността на предвидения финансов ресурс със заложените цели, дейности и индикатори.</p>
3.	<p>През месец ноември 2016 г. Комитетът за наблюдение към ОП НОИР е одобрил МКПО за процедури „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ по подхода ВОМР на обща стойност от 80 млн. лв. Във втората покана за подбор на МИГ и стратегии за ВОМР по ОП НОИР са отворени 15 процедури и договорени едва 8,7 млн. лева. С Решение на Комитета за наблюдение към ОП НОИР от 8 заседание, проведено на 18 май 2018 г., се дава мандат на УО на ОП НОИР да измени с писмена процедура МКПО операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“ с цел освобождаване на средства, за които няма сключени споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР. Към датата на издаване на настоящия доклад не</p>	т. 4.1.	<p>Средствата за финансиране на изпълнението на стратегии на ВОМР са програмирани като част от ПОЗ, ИП 9ii. Релокирането на неизразходвания ресурс от тях за операции в рамките на същия ИП не изисква нарочна промяна в ОП НОИР. В тази връзка</p>	<p>Въпреки че по информация на УО, неизразходваният ресурс за финансиране на изпълнението на стратегии на ВОМР е релокиран, е препоръчително УО да извърши преценка дали да</p>

	<p>е налична информация за провеждане на такава писмена процедура. В Одитния доклад на Сметната палата е посочено, че Управляващият орган на ОП НОИР предвижда при следващо изменение на оперативната програма да намали сумата по код 06 „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ от ОПНОИР, съобразно договорения в стратегиите за ВОМР финансов ресурс. Видно от последно актуализираната версия на ОП НОИР, в Таблица 10: Измерение 4 – Териториални механизми за изпълнение от т. 2.А.9 „Категории интервенции“ на Програмата за код 06. „Инициативи за водено от общностите местно развитие“ предвидените средства от ЕСФ са в първоначално определения си размер от 35 058 863,59 евро (общо за ВОМР 80 669 620 лева) и не са актуализирани в посока намаление, съобразно решението на Комитета за наблюдение и уверението на УО.</p>		<p>непредприемането от страна на УО на съответните стъпки за изпълнение на решението на КН и изменение на ОП НОИР за освобождаване на средствата, за които няма сключени споразумения за изпълнение на стратегии на ВОМР и актуализиране на сумата в Таблица 10: Измерение 4 на Програмата, носи единствено риск от информационен характер.</p>	<p>внесе в КН писмена процедура за промяна в МКПО на операция „Осигуряване на достъп до качествено образование в малките населени места и в трудно достъпните райони“</p>
4.	<p>При определяне и извеждане на размерите на опростените варианти на разходи по ОП НОИР са спазени принципите, където е приложимо или изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Подходът е съобразен и с националното законодателство. В случаите, в които са използвани данни, те са статистически, друга обективна информация или проверени данни за минали периоди за отделните бенефициенти. Категориите разходи, които се обхващат от опростени варианти на разходите, са изчерпателно описани. Използваните методи за изчисление са документирани и изглеждат обосновани.</p> <p>Макар и в редица случаи да са въведени отделни подходи за различни хипотези на изпълнение на операции (напр. при плоските ставки за разходи за организация и управление и при стандартните таблици за разход на единица продукт), е налична обосновка базирана на вида бенефициент (вкл. партньори, ако е предвидено), вида операция, начина на изпълнението и ако е приложимо специфичните нормативни изисквания към съответните дейности, пораждащи разходите.</p>	4.1.1 и 4.1.2.	<p>Подходите и методите за определяне на ставките и размера на опростените варианти на разходи са установени съобразно принципите, където е приложимо и изискванията на Регламент (ЕС) № 1303/2013, както и Указанията за опростените варианти за разходите на Европейската комисия (EGESIF_14-0017). Съобразено е и приложимото национално законодателство. Въз основа на посоченото</p>	НП

			може да се твърди, че ставките и размера на опростените варианти на разходи са адекватно определени.	
5.	Идентифицирани са трудности по проекти, произтичащи от липса на актуализация на размерите на някои от сумите определени в опростени варианти на разходи на фона на нарастнала инфлация и повишили се разходи. Налице са коментари в тази посока на бенефициенти по оценяваните процедури, участващи в проведеното анкетно проучване и интервюта. Има коментари на бенефициенти и по начина на формиране на размера на единични разходи за почасово възнаграждение.	4.1.1 и 4.1.2.	Идентифицирани са трудности по проекти, произтичащи от липса на актуализация на размерите на някои от сумите определени в опростени варианти на разходи на фона на нарастнала инфлация и повишили се разходи. Доколкото за BG05M2OP001-3.20, последната отворена процедура от тези в обхвата на оценка и бъдещите процедури под Програма „Образование“ е установен механизъм даващ възможност за периодична оценка по време на изпълнението на проектите съгласно чл.184 на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 и своевременна актуализация на размерите на суми	НП

			определени в стандартни таблици на разходи за единица продукт при значителни промени в пазарни цени и други относими обстоятелства, може да се заключи, че УО е предприел необходимите действия за преодоляване на споменатите трудности.	
--	--	--	---	--

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

- Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета;
- Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Европейския социален фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1081/2006 на Съвета;
- Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/207 на Комисията от 20 януари 2015 година за определяне на подробни правила за прилагането на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на образците за доклад за напредъка, представяне на информация относно голям проект, съвместен план за действие, доклади за изпълнението по цел „Инвестиции за растеж и работни места“, декларация за управлението, одитна стратегия, одитно становище и годишен контролен доклад, както и методология за анализ на разходите и ползите и, в съответствие с Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета, по отношение на образца на доклади за изпълнението по цел „Европейско териториално сътрудничество“;
- Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 година за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение 7 на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (Финансовия регламент);
- Делегиран регламент (ЕС) 2015/2195 на Комисията от 9 юли 2015 година за допълване на Регламент (ЕС) № 1304/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд по отношение на определянето на стандартни таблици на единичните разходи и еднократни суми за възстановяването на разходи от Комисията на държавите членки;
- Guidance Document on Evaluation Plans, Terms of Reference for Impact Evaluations, Guidance on Quality Management of External Evaluations, European Commission, (February 2015) – Ръководство за Плановите за оценка, Техническо задание за Оценки на въздействието, Ръководство за управление на качеството на външните оценки, Европейска комисия (февруари 2015 г.);
- EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development; EVALSED Sourcebook: Method and Techniques - Насоки на Европейската комисия за оценка на социално-икономическото развитие;
- Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy – Guidance documents for ESF, 2018 – Ръководство за мониторинг и оценка на европейската кохезионна политика, за ЕСФ, 2018 г.;
- Guidance on Simplified Cost Options - Указания за опростени варианти за разходите
- Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление;
- Закон за предучилищното и училищното образование;
- Наредба за приобщаващото образование;
- Постановление № 100 на Министерския съвет от 08.06.2018 г. за създаване и функциониране на Механизъм за съвместна работа на институциите по обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст;

- Наредба за финансирането на институциите в системата на предучилищното и училищното образование;
- Наредба № 15 от 22 юли 2019 г. за статута и професионалното развитие на учителите, директорите и другите педагогически специалисти;
- Постановление № 161 на Министерския съвет от 04.07.2016 г. за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи, и местните инициативни рибарски групи във връзка с изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014 – 2020 г.;
- Постановление № 162 на Министерския съвет от 05.07.2016 г. за определяне на детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г.;
- Постановление № 189 на Министерския съвет от 28.07.2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014-2020 г.;
- Публичен портал на системата ИСУН2020;
- Официални статистически данни от НСИ, Евростат и др.;
- European Social Scoreboard - Социалното табло с индикатори към Европейския стълб на социалните права;
- Проучвания, информация и документи, предоставени от УО на ОПНОИР – Методологии и критерии за подбор на операции, Пакети Насоки за кандидатстване по обявените по ОПНОИР процедури и приложения към тях, Указания към бенефициенти;
- Интернет сайт на ИАПО – <http://opnoir.bg/>;
- Интернет страница на Единния информационен портал на европейските структурни и инвестиционни фондове – <https://www.eufunds.bg/>;
- Посещения на място, интервюта и анкети за набиране на информация;
- Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“;
- Национална програма за развитие България 2020;
- Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020;
- Споразумение за партньорство на Република България, очертаващо помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове за периода 2014 – 2020 г.;
- Националната програма за реформи, специфичните препоръки на Съвета по отношение сектор образование за периода 2015 – 2021;
- Стратегия за ефективно прилагане на информационни и комуникационни технологии в образованието и науката на Република България (2014 – 2020 г.);
- Национална стратегия за насърчаване и повишаване на грамотността (2014 – 2020);
- Национална стратегия за развитие на педагогическите кадри;
- Национална стратегия за учене през целия живот за периода 2014 – 2020 г.;
- Стратегия за намаляване дела на преждевременно напусналите образователната система (2013 – 2020);
- Стратегия за образователна интеграция на деца и ученици от етническите малцинства (2015 – 2020);
- Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020);
- Проект на Национална стратегия за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021 – 2030 г.;
- Стратегическата рамка за развитие на образованието, обучението и ученето в Република България (2021 – 2030).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1 - Методология за извършване на проучване на мнението на бенефициентите относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 2 - Въпросник за проучване на мнението на бенефициентите относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 3 - Резултати от проведено онлайн проучване сред бенефициенти

Приложение 4 - Методология за извършване на проучване, чрез интервю с конкретни бенефициенти по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“, относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми

Приложение 5 - Основни въпроси за провеждане на интервю за проучване на мнението на участници в управлението на проекти с бенефициент МОН относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 6 - Сценарий от проведено интервю с представители на екипите за управление на проекти с бенефициент МОН (проект BG05M2OP001-2.011-0001-C04 "Подкрепа за успех")

Приложение 7 - Сценарий от проведено интервю с представители на екипите за управление на проекти с бенефициент МОН (проект BG05M2OP001-3.005-0004-C03 "Активно приобщаване в системата на предучилищното образование" и проект BG05M2OP001-3.004-0001-C04 "Нов шанс за успех")

Приложение 8 - Основни въпроси за провеждане на интервю по подхода WOMP относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 9 - Сценарий от проведено интервю с представители на УО по подхода WOMP

Приложение 10 - Методология за извършване на проучване, чрез дискусия във фокус група на заинтересовани страни по приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“, относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите, насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми

Приложение 11 - Основни въпроси за провеждане на фокус група за проучване на мнението на членове на КН на ОПНОИР относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 12 – Сценарий от проведена фокус група с представители на КН на ОП НОИР

Приложение 13 - Основни въпроси за провеждане на фокус група за проучване на мнението на представители на УО на ОПНОИР относно ефективността, ефикасността и въздействието на процедурите насочени пряко или косвено към маргинализирани групи като роми, по Приоритетна ос 3 „Образователна среда за активно социално приобщаване“ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020“

Приложение 14 – Сценарий от проведена фокус група с представители на УО на ОП НОИР

Приложение 15 - Сценарий от проведено интервю с представители на ЦКЗ

Приложение 16 - Сценарий от проведено интервю с представители на УО на ОПРЧР